Walter da Costa Ferreira
Augusto W. M. Teixeira Júnior

ESTRATÉGIA MILITAR APLICADA

metodologia de emprego

FGV EDITORA

ESTRATÉGIA MILITAR APLICADA

metodologia de emprego

Walter da Costa Ferreira
Augusto W. M. Teixeira Júnior

ESTRATÉGIA MILITAR APLICADA

metodologia de emprego

FGV EDITORA

Copyright © 2021 Walter da Costa Ferreira; Augusto W. M. Teixeira Júnior

Direitos desta edição reservados à
FGV EDITORA
Rua Jornalista Orlando Dantas, 9
22231-010 | Rio de Janeiro, RJ | Brasil
Tels.: 0800-021-7777 | 21-3799-4427
Fax: 21-3799-4430
editora@fgv.br | pedidoseditora@fgv.br
www.fgv.br/editora

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei nº 9.610/98).

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

1ª edição: 2021

Copidesque: Sandra Frank
Editoração eletrônica: Abreu's System
Revisão: Adriana Fidalgo | Aline Duque Erthal
Capa: Estúdio 513 (imagem: iStock Photo / guvendemir)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Ferreira, Walter da Costa
Estratégia militar aplicada : metodologia de emprego / Walter da Costa Ferreira, Augusto W. M. Teixeira Júnior. – Rio de Janeiro : FGV Editora, 2021.
1 recurso online (188 p.) : ePub

Dados eletrônicos.
Inclui bibliografia.
ISBN: 978-65-5652-064-3

1. Estratégia. 2. Ciência militar. 3. Metodologia. 4. Militares. I. Teixeira Júnior, Augusto W. M. II. Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDD – 355.4

Elaborada por Rafaela Ramos de Moraes – CRB-7/6625

Agradecimentos

A Deus, pela existência e proteção.

Às nossas famílias, pelo suporte emocional.

Ao ministro João Paulo Soares Alsina Júnior, pela amizade, incentivo e orientações indispensáveis a este trabalho.

Ao general de brigada Márcio de Souza Nunes Ribeiro e ao coronel de infantaria Cléber de Jesus Oliveira, pela amizade e pelo apoio fundamental à publicação desta obra.

Sumário

Lista de figuras 9

Prefácio. *João Paulo S. Alsina Jr.* 11

Introdução 15

1. Breve análise dos conflitos 23
Espectro dos conflitos 23
Desenvolvimento dos conflitos 27
Formas de solução dos conflitos 31
Tipologia e tendências dos conflitos armados 41

2. Planejamento estratégico militar 51
Estratégia e tática 52
Níveis de planejamento militar 57
Controle político da ação militar 58
Cenários prospectivos e hipóteses de emprego 62
Processo de planejamento estratégico 65

3. Definindo os objetivos estratégicos militares 71
Cenário do conflito 72
Objetivos políticos do conflito 73
Concepção estratégica nacional 74
Condução nacional do conflito 83
Condicionantes políticas e militares 87
Objetivos estratégicos militares 88

4. Analisando os atores envolvidos e a área do conflito 91
Atores envolvidos no conflito 93
Estudo estratégico da área do conflito 96
Possibilidades, vulnerabilidades e centros de gravidade 100

5. Formulando as opções estratégicas militares 105
Concepção estratégica militar 106
Manobra estratégica 116
Estrutura militar de defesa 136
Tarefas e áreas de responsabilidade 139

6. Estimando os meios militares necessários **141**
Forças oponentes em presença 143
Disponibilidade de meios militares 144
Poder de combate desejável 145
Distribuição de forças aos comandos operacionais 148

7. Identificando as ações estratégicas do Estado **151**
Ações estratégicas militares 153
Ações estratégicas não militares 156

8. Avaliando as opções estratégicas militares **163**
Validação das opções estratégicas militares 164
Reajustamento das opções estratégicas militares 165
Mérito relativo das opções estratégicas militares 166

Conclusão **171**

Referências **175**

Índice remissivo **183**

Lista de figuras

1. Espectro do conflito 26
2. Desenvolvimento do conflito 30
3. Níveis de planejamento e atuação 58
4. Esquema gráfico da SisPECFA 67
5. Primeira fase do exame de situação estratégico 71
6. Exemplo de matriz de ações estratégicas 84
7. Segunda fase do exame de situação estratégico 91
8. Exemplo de diagrama de relações 96
9. Terceira fase do exame de situação estratégico 105
10. Alinhamento estratégico 115
11. Exemplo 1: manobra estratégica – ação indireta 133
12. Exemplo 2: manobra estratégica – ação direta 135
13. Exemplo de estrutura militar de defesa 137
14. Quarta fase do exame de situação estratégico 141
15. Quinta fase do exame de situação estratégico 152
16. Fases finais do exame de situação estratégico 163

Prefácio

*João Paulo S. Alsina Jr.**

Foi com muita honra que aceitei o convite para prefaciar o livro *Estratégia militar aplicada*. De modo raro em nossas plagas, oficial de escol, o coronel (R/1) Walter Ferreira, ex-comandante do 26º Batalhão de Infantaria Paraquedista (Batalhão Santos Dumont), unidade de elite da força terrestre brasileira, associou-se ao professor universitário Augusto Teixeira Jr., com a finalidade de redigir percuciente estudo sobre estratégia voltado à discussão da sistemática de aplicação do poder militar em situações de conflito. O aspecto pouco usual desse empreendimento refere-se não apenas à temática escolhida e ao trabalho conjunto entre fardado e paisano – algo que, em Estados desenvolvidos, seria corriqueiro –, mas sobretudo à qualidade daquilo que foi produzido.

Em um país assolado por gravíssima crise da inteligência, fato tanto mais inquietante quanto se constate que a ignorância ignora antes de tudo a si mesma, não espanta que os estudos estratégicos sejam relegados a plano residual de importância. Enquanto a atenção da intelectualidade pátria oscila entre o último pronunciamento solene dessa ou daquela "funkeira" e o mais recente escândalo de violação do catecismo identitário politicamente canalha, quase nenhuma energia é dedicada aos assuntos de Estado – sim, àqueles temas fastidiosos, corpulentos, "chatos", que dizem respeito ao futuro da coletividade. Essa lúgubre realidade apenas empresta sentido de oportunidade ao trabalho de Ferreira e Teixeira Jr. Oportunidade amplificada pela prevalência hodierna de dois elementos estruturais que, diga-se de

* Diplomata e escritor.

passagem, poderão cobrar no futuro preço extremamente elevado da sociedade brasileira.

Faço referência ao primeiro, ou seja, ao ambiente estratégico global, caracterizado por enorme complexidade e tendências centrífugas a cada dia mais alarmantes. Não caberia aqui descrever em detalhe o cenário estratégico que se apresenta aos nossos olhos, mas faz-se mister acenar com uma de suas características essenciais. Parece razoável supor que a humanidade caminha para situação próxima daquilo que foi previsto por Samuel Huntington há mais de duas décadas: um choque de civilizações em que fatores de ordem econômica exercerão papel não mais do que secundário. Apanágio de marxistas e liberais, a visão economicista do mundo pouco tem a nos oferecer como base explicativa para os conflitos que se delineiam no horizonte. De relevância incomensuravelmente maior apresenta-se a disjuntiva entre nações do Ocidente, ainda razoavelmente apegadas aos valores que tutelam a liberdade legados pela herança greco-judaico-cristã, e nações não ocidentais, caudatárias de coletivismos totalitários em que o indivíduo nada representa diante do peso esmagador do Leviatã pós-moderno.

Essa perspectiva, agravada pelas fragilidades seculares das sociedades "do sol poente", exploradas ativamente por seus contendores iliberais, permite antever níveis crescentes de conflitividade doméstica e internacional. Em vista do confronto titânico que parece avizinhar-se, elementos como coesão social e poder militar robusto desempenharão papel transcendental para a sobrevivência e a prosperidade dos grupos humanos organizados conhecidos como nações. Diante disso, poder-se-ia indagar: em face da compressão espaço-temporal suscitada pelos armamentos contemporâneos e da filiação brasileira à hereditariedade ocidental, restará ao país a opção do não alinhamento nesse contexto? Se quisermos reformular a pergunta: teremos a liberdade de optar pelo não alinhamento caso estejamos totalmente desprovidos de Forças Armadas poderosas e de sociedade razoavelmente coesa? Eventual opção pelo alinhamento poderia concretizar-se, em bases aceitáveis para nossa soberania, sem que a nação possuísse forças combatentes

relevantes? Acredito serem as respostas a essas perguntas por demais óbvias para merecerem elaboração.

O segundo elemento estrutural, intimamente ligado ao anterior, diz respeito à aparente incapacidade nacional de construir relações civis-militares produtivas e fluidas, voltadas não somente à saudável inserção da caserna na pólis, mas também à edificação de um Ministério da Defesa (MD) forte e atuante, habilitado a liderar o imprescindível e inadiável fortalecimento do poder de dissuasão de Marinha, Exército e Aeronáutica. Rui Barbosa, em *Cartas de Inglaterra*, publicado em 1896, alertava para o fato de que a nulificação de nossas forças de defesa representaria um verdadeiro projeto de suicídio coletivo. Quase 125 anos depois, como não ver na angustiante fragilidade do MD exatamente o mesmo projeto? Do ponto de vista de qualquer analista sério, como não se preocupar com a lentidão dos programas militares, a falta de ambição desses programas, sem falar na sua notória insuficiência em termos de interoperabilidade? Indagações do gênero poderiam reproduzir-se ao infinito. Em resumo, enquanto outros povos voam ao ritmo de mísseis hipersônicos, nós andamos na cadência de um carrinho de pedreiro repleto de sacos de cimento…

As constatações anteriormente mencionadas servem de superfície de contraste apta a realçar a importância de *Estratégia militar aplicada*, esforço intelectual voltado à exposição dos intrincados aspectos relacionados ao planejamento de operações militares *stricto sensu*. Nessa linha, a identificação das partes constitutivas do percurso que vai da grande estratégia até o emprego tático das Forças Armadas na guerra, realizada pelos autores, torna evidente a utilidade do trabalho analisado como contribuição de relevo à organização do pensamento estratégico nacional. As referências constantes a documentos oficiais não se apresentam desvinculadas de considerações construtivas sobre inadequações pontuais da sistemática adotada pelo MD naquela seara. Logo, o livro passa longe de constituir uma mera compilação de textos burocráticos: ao contrário, sua marca fundamental é a coerência sistêmica de um conjunto de conceitos que não será encontrado nos

compêndios regulamentares do Ministério da Defesa – estando aquele conjunto ancorado em sólida bibliografia nacional e estrangeira.

Por tudo isso, *Estratégia militar aplicada* será de grande valia como fonte de consulta para pesquisas acadêmicas e aprimoramento dos manuais doutrinários do MD, assim como daqueles produzidos pelos três ramos das Forças Armadas. Alunos de escolas militares, em todos os níveis, e estudantes universitários interessados em temas estratégicos terão muito a lucrar com a leitura do trabalho de Ferreira e Teixeira Jr. – sem falar nos diplomatas graduados pelo Instituto Rio Branco, cuja formação propriamente diplomática enriquecer-se-á com o estudo da obra. Mantendo inquebrantável a fé em nosso país, auguro que a profícua união de esforços entre civis e militares, expressa na realização deste notável livro, possa repetir-se e multiplicar-se para o bem do Brasil.

Roma, julho de 2020.

Introdução

"Estratégia pobre é dispendiosa, estratégia ruim pode ser letal; ao passo que, quando os interesses incluem sobrevivência, estratégia muito ruim possa [*sic*] ser fatal" (Gray, 2016:21).

A presente obra aborda a temática estratégica militar aplicável aos conflitos, sejam interestatais ou intraestatais, destinando-se a apresentar os principais aspectos desses enfrentamentos, bem como explicitar os fundamentos do planejamento estratégico na solução de controvérsias por intermédio do poder militar[1] do Estado.

Os conflitos tratados no corrente trabalho referem-se a fenômenos sociais ocasionados pelo choque de interesses antagônicos de Estados ou grupos sociais politicamente organizados, em que há possibilidade de enfrentamento intencional entre as partes, de forma violenta ou não, em contexto internacional ou na esfera nacional. Nesse cenário dialético, convém destacar:

> Estratégia militar é a arte e a ciência de prever o emprego, preparar, orientar e aplicar o poder militar durante os conflitos, considerados os óbices existentes ou potenciais, visando à consecução dos objetivos fixados pelo nível político [Brasil, 2011a:18].

A aplicação dos fundamentos da estratégia militar na solução de conflitos requer a observância de metodologia específica, no intuito de orientar o formulador estratégico ao adequado emprego do poder

---

[1] O poder militar é considerado um dos pilares da influência corretiva do poder estatal. Baseado na força, é passível de utilização tanto direta, por intermédio da violência física, quanto indireta, por meios não violentos (Alsina Júnior, 2009:26).

militar do Estado, sem, contudo, impor limitações ao pensamento inovador e flexível do estrategista. Conforme se observa na citação anterior, a estratégia militar é, ao mesmo tempo, arte e ciência.

Em um sentido mais amplo, o trabalho elaborado tem por objetivo fomentar a reflexão sobre estratégia no meio acadêmico e castrense. Para tal fim, a obra busca ampliar a base conceitual que sustenta a metodologia de planejamento estratégico de emprego das Forças Armadas. Tem-se como intuito melhor capacitar militares e civis que atuam diretamente na pesquisa científica e na formulação estratégica do Estado brasileiro. Não se trata aqui de conceber novas teorias estratégicas, mas tão somente explicitar os pormenores do processo de raciocínio estratégico militar, por uma perspectiva conjunta do profissional militar e da academia civil.

De forma a aportar subsídios ao debate, optou-se por combinar as abordagens pragmática e teórico-acadêmica, descortinando os principais aspectos analíticos dos conflitos, assim como os fundamentos básicos da concepção estratégica, no âmbito nacional e militar. No entanto, o escopo desse empreendimento concerne à exploração da metodologia de emprego do aparato bélico do Estado, alicerçada na Doutrina de Operações Conjuntas[2] que foi elaborada pelo Ministério da Defesa do Brasil no ano de 2011, não obstante a introdução de algumas modificações sugeridas pelos autores. Com base nesse entendimento, utilizou-se como referência a Sistemática de Planejamento de Emprego Conjunto das Forças Armadas (SisPECFA), constante da supracitada fonte e utilizada correntemente pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA).

Todavia, esta obra incorpora, também, o pensamento crítico e a opinião de seus autores, além de conhecimentos constantes da

---

[2] Decerto, o dinamismo característico da doutrina militar acarreta alterações recorrentes na nomenclatura técnica e nos procedimentos metodológicos inerentes aos processos militares. A escolha da aludida fonte decorre da incorporação, nesta, de proposta do exame de situação estratégico oferecida por um dos autores quando em serviço, como assessor militar, no Ministério da Defesa.

literatura acadêmica relacionada à temática estratégica. Como é de conhecimento geral, a academia preza pela ampla liberdade de expressão e opinião, condição vital à construção do conhecimento. Dessa forma, é compreensível que haja uma diversificada gama de teorias e conceituações sobre as inúmeras questões estratégicas, por vezes conflitantes ou ambíguas. A junção da perspectiva teórico-acadêmica com a objetividade da metodologia militar constituiu considerável desafio aos autores. Por conseguinte, esta obra buscou referência na doutrina militar brasileira, mas, ao mesmo tempo, incorporou valiosos conteúdos oriundos do universo científico.

Tratando-se de estratégia, é preciso compreender o caráter etéreo de seus métodos. Em decorrência das constantes mutações do cenário geopolítico global, é plausível afirmar que o sucesso de ontem pode tornar-se o fracasso de amanhã. Contudo, o conhecimento metódico de seus fundamentos e princípios regentes proporciona ao estrategista uma orientação racional para sua aplicabilidade, sem lhe tolher o pensamento. Ou será que a verdadeira estratégia está exclusivamente vinculada ao pensamento intuitivo do gênio militar? Não obstante a importância desse fenômeno histórico para o desenvolvimento da teoria da guerra por Clausewitz (1984), o general prussiano foi um dos pioneiros ao propor que o sucesso no uso da força para a consecução de objetivos políticos era tanto fruto do gênio militar como de uma mente educada por teoria e método. Colin Gray (2016:165), ao analisar a pobreza do pensamento estratégico moderno, afirma:

> A estratégia é um assunto prático e, portanto, um assunto experimentado com as implicações mais abrangentes para sociedade e indivíduos, aqueles que aconselhariam sobre ela, a fim de prover respostas às questões colocadas por clientes civis e militares possuidores de mente pragmática.

Cabe reafirmar, categoricamente, que o uso da metodologia não engessa ou reprime o pensamento estratégico; ao contrário, potencializa as capacidades racionais na resolução de conflitos. Grande parte

dos fracassos históricos, de cunho geopolítico, decorreu de deficientes avaliações estratégicas da situação conflituosa. A replicação irrefletida de soluções passadas ante novos desafios reforça sobremaneira o desastre estratégico. De acordo com Beaufre (1998:20),

> a estratégia não deve ser uma doutrina única, mas um método de pensamento, permitindo classificar e hierarquizar acontecimentos e, depois, escolher os procedimentos mais eficazes. A cada situação corresponde uma estratégia particular; toda estratégia pode ser a melhor em uma das conjunturas possíveis, e detestável em outras conjunturas. Aí está a verdade essencial.

Os conflitos interestatais constituem o principal objeto de aplicação do método explorado na presente obra, em razão de a defesa externa constituir a vocação precípua das Forças Armadas do Estado. Contudo, a metodologia e os conceitos apresentados também se aplicam a outras categorias de conflitos,[3] com as devidas adaptações em termos de interpretação e correspondência de conceitos.

Não obstante a presente obra não tenha como objetivo se aprofundar no domínio da grande estratégia, também referenciada como estratégia nacional, mas sim na temática estratégica militar, faz-se necessário inseri-la no contexto mais amplo da interação entre os distintos níveis de planejamento militar, a fim de promover a indispensável conexão de suas respectivas concepções estratégicas.

Em vista do que precede, o capítulo inicial deste livro trata do espectro do conflito, discorrendo sobre as fases do seu desenvolvimento, assim como analisa as possíveis formas de solução do litígio.

---

[3] "Conflitos interestatais referem-se aos que envolvem dois ou mais Estados diretamente, conflitos intraestatais são aqueles que se verificam dentro de um mesmo Estado (normalmente guerras civis) e conflitos extraestatais são aqueles que envolvem a participação de um ou mais Estados em guerra civil dentro de um Estado específico – esses conflitos também são conhecidos como guerras civis internacionalizadas" (Alsina Júnior, 2018:81).

Ademais, aborda as principais características dos conflitos armados e sua classificação geral, bem como tece considerações peculiares aos enfrentamentos bélicos hodiernos, em decorrência dos ininterruptos saltos tecnológicos com reflexos na reorganização das estruturas militares e na reformulação da doutrina castrense.

Atinente ao planejamento estratégico militar, o capítulo seguinte apresenta conceitos e diferenças concernentes aos domínios da estratégia e da tática. Ato contínuo, descreve as atribuições de cada nível de planejamento militar, destacando a imperiosa necessidade de controle político sobre as ações bélicas e a importância da construção de cenários prospectivos e hipóteses de emprego do poder militar para o processo de planejamento. Ao final, explicita a sistemática de planejamento de emprego conjunto das Forças Armadas, adotada pelo Ministério da Defesa do Brasil, acrescida de considerações pessoais dos autores, e ressalta o proeminente papel desempenhado pelo exame de situação estratégico no contexto da referida sistemática.

O capítulo que trata da primeira fase do exame de situação estratégico, "Definindo os objetivos estratégicos militares", disserta detalhadamente sobre cada etapa constituinte desse subprocesso, a saber: compreensão do cenário do conflito, objetivos políticos, concepção estratégica nacional, condução nacional do conflito e condicionantes políticas e militares, concluindo com a formulação dos objetivos estratégicos a cargo da expressão militar do poder nacional.

O capítulo relativo à segunda fase do processo em questão, "Analisando os atores envolvidos e a área do conflito", de início, articula observações alusivas à grande relevância da inteligência estratégica no processo como um todo. Outrossim, analisa a participação de cada ator envolvido no contencioso, bem como as condições de possíveis alianças ou coalizões. Detalha a realização do estudo estratégico da área do conflito, cujo propósito maior é identificar as possibilidades, vulnerabilidades e centros de gravidade dos atores beligerantes.

Na sequência, o capítulo "Formulando as opções estratégicas militares" trata da terceira fase do exame de situação, pormenorizando

conceitos e outros detalhes referentes à concepção estratégica militar, à manobra estratégica, à estrutura militar de defesa, à delimitação das áreas de responsabilidade e à atribuição das tarefas aos comandos operacionais.

Em "Estimando os meios militares necessários", configura-se o tema do capítulo relacionado à quarta fase do exame de situação estratégico, em que se avalia a capacidade adversária de concentrar seu poder militar na área do conflito, bem como a disponibilidade de nossos recursos militares para emprego operacional. Busca-se, por conseguinte, determinar o poder de combate desejável, segundo as doutrinas específicas de cada força singular, com a finalidade de orientar a distribuição das forças militares aos comandos operacionais ativados na estrutura militar de defesa.

O capítulo seguinte, "Identificando as ações estratégicas do Estado", refere-se à quinta fase do método em análise, cujo objetivo consiste na determinação das ações estratégicas militares e não militares, sob incumbência de cada expressão do poder nacional.[4] São expostas considerações genéricas acerca do deslocamento, concentração e manobra estratégicos, bem como sobre a mobilização nacional, a atuação diplomática, as medidas econômicas e outras ações de responsabilidade do Estado.

O último capítulo compreende as três fases finais do exame de situação estratégico, nomeadamente "análise e reajustamento das opções estratégicas militares" (sexta fase), "comparação das opções estratégicas militares" (sétima fase) e "tomada da decisão" (oitava fase). São comentados os procedimentos para validar as opções estratégicas militares formuladas em fases antecedentes, segundo os critérios da

[4] Segundo posicionamento da Escola Superior de Guerra (Brasil, 2019a:31), o poder nacional, apesar de uno e indivisível, se expressa de diversas formas, notadamente nos aspectos político, econômico, psicossocial, militar e científico-tecnológico, o que, didaticamente, permite a análise de suas características e de seu valor. Contudo, cabe destacar que diversos autores consideram a capacidade diplomática como uma expressão distinta do poder nacional.

adequabilidade, praticabilidade e aceitabilidade, assim como alternativas de reajustamento, caso necessário. Mais adiante, apresentam-se os preceitos básicos para compará-las, utilizando a técnica do mérito relativo, no intuito de facilitar a decisão da autoridade competente.

Como conclusão do livro, ressalta-se a importância do método de planejamento estratégico como ferramenta de orientação racional para a aplicação do poder militar, bem como os riscos de negligenciar a estratégia para a salvaguarda dos interesses nacionais e, em algumas circunstâncias, a própria sobrevivência do Estado.

Não obstante tenha como norte de investigação o estudo do planejamento estratégico militar aplicado aos conflitos interestatais, este trabalho tenciona, entre outros fins, examinar algumas questões clássicas sobre a arte estratégica, como as apresentadas na sequência. Uma grande potência pode ser derrotada ante um oponente muito mais fraco? É possível perder uma guerra sem ser derrotado em batalha? É plausível obter êxito em situações conflitantes sem empregar violência armada? Por que as potências nucleares continuam a empreender combates convencionais? Essas e outras indagações são exploradas nos capítulos seguintes. Boa leitura!

1. Breve análise dos conflitos

Os conflitos abordados na metodologia da presente obra decorrem da divergência de interesses de Estados ou grupos sociais politicamente organizados, em que há possibilidade de enfrentamento intencional entre as partes, com ou sem hostilidades armadas, seja em contexto interestatal ou intraestatal.

Nesse mister, com o propósito de solucionar o litígio, o Estado aplica, por meio de esforço sinérgico, os instrumentos cabíveis do poder nacional atinentes às expressões política, econômica, psicossocial, militar e/ou científico-tecnológica, em salvaguarda dos interesses nacionais.

Considerando a influência do processo de globalização no cenário geopolítico e suas decorrentes consequências para a liberdade de ação dos atores do sistema internacional, é oportuno afirmar que o pensamento estratégico não pode ser reduzido ao uso da força na resolução das situações litigantes do Estado. O bom estrategista compreende com clareza e precisão todas as circunstâncias situacionais, empregando os recursos disponíveis do poder nacional, muito além das capacidades militares, de forma a assegurar a consecução dos objetivos políticos do conflito.

Espectro dos conflitos

De modo geral, o conflito, aqui entendido como disputa de interesses, contencioso ou situação litigiosa, evolui, em nível crescente de enfrentamento, desde o tempo de paz até o conflito armado/guerra, atravessando ou não uma situação de crise. Felizmente para a humanidade, a maioria das crises não deságua em beligerância.

Em situação de paz, os diversos atores do sistema internacional preservam seus interesses por meio de instrumentos diplomáticos em ambiente de normalidade, caracterizado pela ausência de enfrentamento coercitivo ou bélico. Todavia, a coexistência pacífica dos Estados não pressupõe a inexistência de interesses antagônicos.

Muito após o término da Guerra das Malvinas, em 1982, disputa geopolítica entre Argentina e Reino Unido pela posse do arquipélago de mesmo nome, ou Falklands para os britânicos, ambas as nações continuam a reclamar a soberania do citado território, contudo o fazem no campo diplomático, não havendo, presentemente, indícios de crise interestatal.

Por outro lado, a situação de crise caracteriza-se por um estado de tensão decorrente da confrontação de dois ou mais atores do sistema internacional, preliminar ao emprego intensivo da violência, em que o desencadeamento proposital de ações estratégicas visa alcançar os objetivos políticos do conflito (Brasil, 2007b).

Eventualmente, em situações de crise muito peculiares, podem ocorrer ações limitadas em força de ambas as partes, restritivas ou ofensivas, de forma episódica, em reforço ao efeito coercitivo desejado, sem que tal comportamento degenere em conflito armado/guerra, não obstante o acentuado risco assumido pelas partes.

Em princípio, a situação de crise se desenvolve a partir de um desafio promovido pelo ator provocador, com vista a modificar o quadro político-estratégico vigente, em decorrência da impossibilidade de alcançar seus objetivos políticos por intermédio de instrumentos persuasivos. Mobilizando múltiplas opções do poder nacional, o desafio consiste em uma ação estratégica coercitiva de natureza política, econômica, psicossocial, militar ou científico-tecnológica.

Usualmente indesejável às partes, a situação de crise pode evoluir para o conflito armado.[5] Por conseguinte, exige um gerenciamento

[5] A depender dos objetivos políticos ou fatores incontroláveis da disputa, a escalada da crise até a beligerância, ou mesmo a irrupção direta desta, pode ser deliberada ou fruto de falha no cálculo racional do uso da força para barganha.

que conduza seu desenvolvimento a uma solução pacífica do litígio. O objetivo geral da manobra de crise[6] é a obtenção de um acordo que atenda aos interesses nacionais e encerre a confrontação coercitiva.

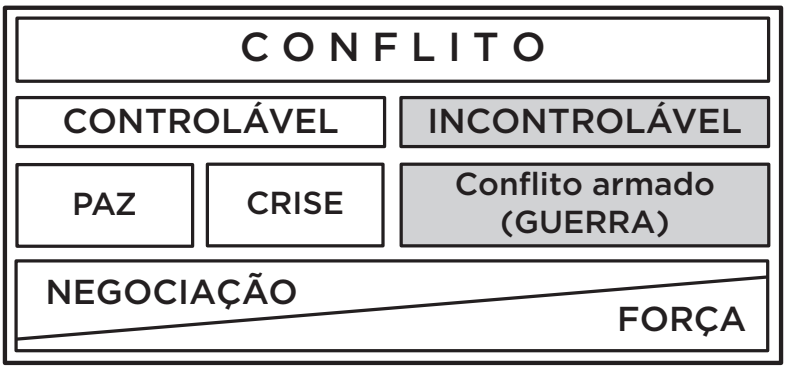
A crise geopolítica entre a Coreia do Norte e os Estados Unidos, deflagrada com intensidade a partir de 2017, momento em que aquela declarou possuir um míssil balístico intercontinental capaz de atingir o território estadunidense, é marcada pela confrontação de ações estratégicas políticas, econômicas, psicossociais, militares e científico-tecnológicas. Sanções político-econômicas, testes de vetores balísticos, declarações ofensivas em redes sociais, exercícios militares e negociações diretas configuram ações estratégicas da manobra de crise empreendida por ambas as nações. Todavia, é notório que ambos os adversários, apesar das constantes ameaças de violência, evitam, tanto quanto possível, a conflagração de um embate violento. Por seu impacto na relação custo/benefício de uma potencial ofensiva americana, a dissuasão nuclear dos norte-coreanos constitui, até o presente momento, barreira de difícil superação ao aparato bélico convencional de Washington, sem a assunção de elevado risco para si e seus aliados. A solução política revela-se, ao que parece, como a alternativa mais razoável para o impasse estratégico.

Por sua vez, o conflito armado configura o emprego acentuado da violência física, por intermédio de instituições militares ou não, no intuito de obter a solução do litígio pela força das armas, consubstanciando o fracasso da manobra de crise (Brasil, 2007b). Em outros termos, a despeito do debate jurídico pertinente ao tema, trata-se enfim do fenômeno da guerra.

---

[6] "Manobra de crise consiste no processo de condução da crise e tem por finalidade básica conseguir uma paz vantajosa, evitando que ela evolua para o conflito armado" (Brasil, 2007b:29).

Figura 1
Espectro do conflito[7]



Fonte: Brasil (2001:2-4).

A Guerra do Iraque, também conhecida como Segunda Guerra do Golfo, assinalou o fracasso da manobra de crise empreendida pelas Nações Unidas após a acusação de que os iraquianos estavam desenvolvendo armas de destruição em massa. Na verdade, a mencionada guerra decorreu, em grande medida, da equivocada avaliação estratégica do governo dos Estados Unidos, uma vez que a posse de armas de destruição em massa e a ligação com o grupo terrorista Al-Qaeda, por parte do governo de Saddam Hussein, nunca foram confirmadas. Inicialmente, foram estabelecidas zonas de exclusão aérea pelos Estados Unidos e aliados, com o propósito de proteger os curdos ao norte e xiitas ao sul, até que, em 2003, sem o aval da ONU, desencadeou-se a ofensiva terrestre em território iraquiano, muito criticada pela opinião pública e pela comunidade internacionais.

[7] Observa-se que a guerra é apenas parcialmente incontrolável, dado que a tarefa da política é justamente tentar mantê-la sob controle e convertê-la em meio para a realização de objetivos políticos que transcendem os esforços do engajamento das forças no campo de batalha. Destaca-se, ainda, a ideia de que, independentemente de onde se esteja no espectro de conflitos, instrumentos como a negociação e a força serão mobilizados, em distintas intensidades, como mecanismos produtores de vitória.

Desenvolvimento dos conflitos

Segundo uma abordagem meramente didática, um conflito pode ser analisado sob o enfoque das três fases de desenvolvimento da situação litigiosa: preparação, execução e exploração. A fase de preparação encerra todas as medidas e ações efetivadas pelo Estado previamente ao início da crise, em estado de normalidade do cenário geopolítico. A partir do desafio, evento gerador de tensão provocado por um ator insatisfeito com o *status quo*, transcorre a fase de execução, compreendida, em tese, por uma situação de crise passível de evoluir para um conflito armado. Este último, normalmente, deriva de ato de agressão de uma das partes litigantes, com a correspondente retaliação armada do ator rival. A obtenção de um acordo político, que coloque fim ao enfrentamento, marca o início da fase de exploração, tão ou mais importante que a fase anterior, em função da influência de suas medidas reparadoras na estabilidade do ambiente geopolítico. Em situações de guerra, a fase de exploração é a mais importante, em virtude de que nela o sucesso militar proporciona as condições para que se atinjam os objetivos políticos aos quais se subordinou o instrumento militar. Não obstante o didatismo e o encadeamento lógico das fases supracitadas, há certos casos em que o desafio, tratando-se de ação militar violenta, desencadeia o conflito armado sem a evolução do estágio de crise.

Na fase de preparação, o Estado, em face de ameaça existente ou potencial, conduz atividades de inteligência e planejamento estratégicos, abrangendo o gerenciamento de crise e a hipótese de emprego das Forças Armadas, tendo por base um cenário prospectivo. Outrossim, empreende ações diplomáticas e psicológicas, que prosseguem nas fases subsequentes, no intuito de obter a máxima liberdade de ação no âmbito do próprio Estado, assim como no domínio do sistema internacional.

No tocante à liberdade de ação, cabe frisar que tal conceito está intrinsecamente associado ao uso da violência, tendo ciência de que, sobretudo para atores em condição geopolítica periférica, o emprego

do poder militar estatal mostra-se por demais dependente do apoio da comunidade mundial, assim como da opinião pública nacional e internacional. Compete assinalar que, frequentemente, o apoio da comunidade mundial, por intermédio do suporte político de países amigos, organismos multilaterais e outros atores do sistema internacional, revela-se apenas parcial. A legitimação do uso da força constitui tarefa basilar para a obtenção de liberdade de ação, concretizada por medidas político-diplomáticas e campanhas psicológicas promovidas nos âmbitos nacional e internacional. A narrativa do conflito deve reforçar, para os públicos interno e externo, as injustas agressões sofridas pelo Estado e a razoabilidade de seus objetivos políticos, como fundamentos para suas lícitas medidas retaliatórias.

Beaufre (1998:32) evidencia a percepção da liberdade de ação como fator crítico de sucesso para a concepção estratégica, destacando a influência da conjuntura internacional no esquema dialético dos atores litigantes. Nesse mister, o peso dos aliados e mesmo dos neutros pode revelar-se decisivo para o desenlace da contenda.

Registre-se que o emprego violento de meios militares para solucionar conflitos, sem a adequada liberdade de ação, sujeita o Estado aos riscos inerentes dessa carência, notadamente o isolamento geopolítico no cenário global, a imposição de sanções político-econômicas por parte da comunidade internacional, bem como possível enfrentamento contra força militar sob mandato de organismos de segurança supranacionais. Fundamentalmente, o emprego do poder militar sem nível satisfatório de liberdade de ação no plano internacional pode, inclusive, comprometer a realização dos objetivos políticos que ensejaram a ação em força. Como exemplo, cita-se a Guerra do Sinai, travada em 1956 em decorrência da nacionalização do Canal de Suez pelo governo egípcio, em que os esforços britânicos, franceses e israelenses foram frustrados por falta de apoio político dos Estados Unidos, apesar da campanha militar bem-sucedida.

Originando a fase de execução da contenda, o desafio constitui uma ação estratégica de cunho político, econômico, psicossocial,

científico-tecnológico ou militar e, a depender de sua natureza e intensidade, pode ocasionar tanto uma crise quanto um conflito armado. A realização de testes nucleares, o rompimento de acordos políticos, declarações ofensivas de chefes de Estado, a elevação de tarifas alfandegárias, demonstrações de força militar, a adesão a organismos de segurança regional, *inter alia*, retratam ações estratégicas que podem, eventualmente, motivar crises interestatais.

A mencionada fase tem seu desenvolvimento materializado pela reação do Estado afrontado ou agredido, na forma de retorsão ou represália, como resposta imediata para neutralizar o desafio da parte provocadora, e pela confrontação, caracterizada pelo conjunto de ações estratégicas em persecução dos objetivos políticos do conflito, consubstanciando a manobra de crise. Cumpre destacar que o conflito armado configura, em princípio, um resultado indesejado e assinala o fracasso da manobra de crise.

Encerrando a fase de execução, o resultado final, seja da crise ou do conflito armado, apresenta-se sob a forma de um acordo político, estabelecendo, destarte, uma solução para o litígio, nem sempre definitiva. Em certos casos, como a Guerra da Coreia, de 1950 a 1953, após a fase de execução, logrou-se apenas a interrupção das hostilidades por meio de um armistício.[8] No caso do conflito entre forças dos EUA e da Otan contra os talibãs no Afeganistão, a partir de 2001, a retirada das tropas ocidentais se deu mediante um acordo entre as partes, mas um tratado de paz ainda não foi assinado.

Ulteriormente ao acordo político, a fase de exploração tem o propósito de assegurar a vitória alcançada e, para tanto, compreende um conjunto de ações estratégicas destinadas à preservação da liberdade de ação do Estado, a estabilização ou pacificação da área do conflito, bem como a consolidação da paz regional.

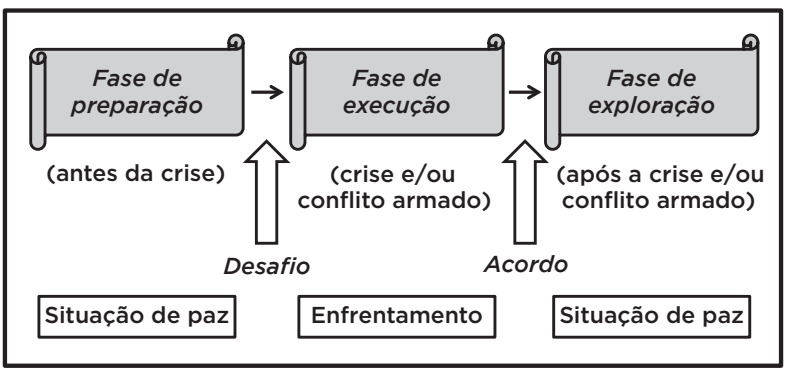
---

[8] Trata-se de acordo político em que os oponentes em conflito armado concordam com a cessação das hostilidades, embora tal pacto não signifique necessariamente o fim do litígio, constituindo um passo intermediário para um possível acordo de paz.

Em ocorrências bélicas devastadoras, a exemplo da Segunda Guerra Mundial, frequentemente desenvolvem-se ações de reconstrução das infraestruturas destruídas durante os combates, mormente os sistemas de transportes e energia. Nos conflitos intraestatais sucedidos em nações caóticas, revela-se vital para a preservação da paz nacional a adoção de medidas voltadas ao fortalecimento, ou mesmo edificação, das instituições políticas, judiciárias e de segurança do Estado, além da ampla promoção dos direitos humanos. O argumento anterior é amplamente ilustrado pela relevância, nas últimas décadas, das missões de paz das Nações Unidas e de organizações regionais, como a União Africana. Além de medidas como a manutenção e a imposição da paz, iniciativas nesse campo também contribuem com ações de construção da paz (*peacebuilding*) em contextos pós-conflito.

Assinale-se, ainda, a precaução estratégica de evitar a imposição de condições desproporcionais ao derrotado, exemplificadas por pesadas indenizações financeiras ou perdas territoriais, a fim de não gerar ressentimentos que possam alimentar futuras contendas na região.

Figura 2
Desenvolvimento do conflito



Fonte: elaborada pelos autores.

A figura precedente ilustra o desenvolvimento do conflito por meio das fases supramencionadas. De forma complementar, enfatizando a

fase de exploração e sua criticidade para a estratégia nacional, faz-se salutar adicionar o exemplo histórico do Tratado de Versalhes. Assinado em 28 de junho de 1919, ao final da Primeira Guerra Mundial, o referido tratado impôs forte humilhação à Alemanha, derrotada no citado conflito, tornando-se fonte de ódio e ressentimento para o povo germânico. Entre outras condições, a Alemanha sofreu enormes perdas territoriais e foi obrigada a pagar pesadas indenizações financeiras a título de reparações de guerra, bem como limitar seu Exército a um efetivo máximo de cem mil soldados, com a proibição de possuir força naval, aviação militar, carros de combate (tanques) e artilharia pesada. As inaceitáveis condições impostas aos alemães despertaram sentimentos extremistas de revanchismo, com base no ultranacionalismo germânico. Tais sentimentos foram capitalizados pelo nazismo, que promoveu um novo conflito de proporções ainda mais catastróficas: a Segunda Guerra Mundial.

Formas de solução dos conflitos

Na literatura sobre relações internacionais, existem variadas abordagens no tocante à resolução de conflitos. Todavia, no intuito de preservar a coerência deste trabalho com o pensamento militar brasileiro, adotou-se como referência básica, porém não exclusiva, o contido no documento intitulado *Doutrina militar de defesa*.

Segundo a mencionada fonte, a negociação constitui uma forma não violenta de solução, em que ambas as partes litigantes buscam rumos convergentes, em bases de racionalidade, por meio de processos e técnicas inerentes aos meios político-diplomáticos e/ou jurídicos. De acordo com o mesmo documento, a compulsão refere-se à solução de conflito por intimidação ou atrição, em que uma das partes litigantes é coagida a submeter-se aos interesses da parte rival. Por outro lado, a violência refere-se ao emprego de hostilidades armadas por diversificados meios, com a finalidade de alcançar os objetivos

políticos do conflito, por sujeição ou destruição da parte adversária (Brasil, 2007b:23).

Para fins de melhor clareza e compreensão da amplitude de atuação estratégica dos atores do sistema internacional, optou-se aqui pela adoção da terminologia "persuasão" e "coerção", em substituição às expressões "negociação" e "compulsão", respectivamente.

Com base no exposto e segundo visão dos autores, conflitos podem ser solucionados por intermédio de ações persuasivas, coercitivas e/ou violentas. A persuasão se relaciona à obtenção de uma solução pacífica da controvérsia, mediante a aquiescência do oponente aos objetivos pautados pelo Estado. De outro modo, a coerção se consubstancia pela implementação de ações estratégicas que forcem a submissão do adversário aos interesses nacionais, em decorrência da intensa pressão imposta por suas medidas, a despeito da abstenção à hostilidade armada.[9] Em contrapartida, a violência configura o uso agressivo da força como recurso extremo do Estado, seja para neutralizar a oposição de ator rival, seja para salvaguardar a soberania e a integridade territorial.

Em tempo de paz, o Estado busca solucionar seus conflitos por meio de instrumentos persuasivos, evitando, tanto quanto possível, estados de tensão com atores antagônicos. De outra forma, nas situações de crise, a persuasão pode ser combinada com a coerção, desde que não se recorra à violência física que, em tese, configure justificativa para a eclosão de um conflito armado. Na realidade, as assertivas pregressas baseiam-se em uma prevalência racional no comportamento político-estratégico do Estado em virtude da imprevisibilidade da amplitude, intensidade e resultado dos embates armados na arena dialética do conflito. Entretanto, concebe-se a possibilidade de que certos Estados,

---

[9] Muitas abordagens sobre a coerção, particularmente as teorias de Schelling (1966) e Pape (1996), incluem o uso restrito da violência física, extrapolando a mera ameaça de emprego do poder militar, para potencializar a pressão exercida sobre o oponente. Em contraposição ao uso da hostilidade armada como método coercitivo, consultar Nozick (1969), McCloskey (1980), George e Simons (1994) e Bratton (2005:102).

inclusive mais fracos que seus oponentes, escalem propositalmente as tensões para o patamar de guerras limitadas no intuito de promover uma barganha militarizada interestatal (Mares, 2001).

Não obstante a prevalência da prudência como postura e da persuasão como método na solução de controvérsias, a história das nações revela ocasiões em que tal conduta não foi observada por alguns atores estatais. Entre os exemplos históricos disponíveis, destaca-se a surpreendente atitude bélica ofensiva do governo argentino contra o Reino Unido, em 1982, com o propósito de estabelecer sua soberania sobre o arquipélago das Malvinas/Falklands. Em outro evento, ocorrido em 1995 envolvendo os Estados do Peru e do Equador, conhecido como a Guerra do Cenepa,[10] a ação equatoriana visou escalar o conflito até a efetivação da beligerância, mesmo em condições de inferioridade militar face ao Peru. A razão apontada para tal comportamento não ensejou o êxito militar, mas o desencadeamento de condições político-diplomáticas para assegurar seus objetivos políticos (mudança do *status quo* territorial). Ou seja, o Equador, no caso em questão, buscou instrumentos de força para alavancar sua capacidade de persuasão (Mares, 2001).

Representando o principal instrumento do Estado para o exercício da persuasão em situações conflituosas, a diplomacia desempenha sua missão por intermédio de ações de política externa, no intuito de convencer a parte antagonista a aceitar uma solução pacífica para o contencioso geopolítico. Como típicas ferramentas à disposição do corpo diplomático, citam-se: as negociações diretas com atores rivais; a mediação de organizações internacionais, tais como a ONU e a OEA, ou países neutros no conflito; a judicialização do litígio na Corte Internacional de Justiça; a arbitragem por intermédio de comissão de países aceitos pelos litigantes, *inter alia*.

---

[10] A Guerra do Cenepa é considerada, na literatura estratégica, um importante exemplo de barganha militarizada interestatal (Mares, 2001).

Em contrapartida, a coerção refere-se às ações estratégicas, de natureza política, econômica, psicossocial, científico-tecnológica ou militar, cujo intento reside na submissão do oponente aos interesses nacionais do Estado. A despeito de alguns entendimentos contrários, presume-se aqui que tais medidas não devam configurar "atos de agressão" definidos em normas internacionais.[11] A coerção manifesta-se por meio da expulsão de agentes diplomáticos, ruptura de relações diplomáticas, protestos em organismos internacionais, boicote a eventos internacionais, estabelecimento de alianças ou coalizões multinacionais, campanhas psicológicas, ações militares coercitivas (ameaça de emprego da força), embargo econômico, congelamento de bens de propriedade da parte opositora, implementação de tecnologias disruptivas de cunho estratégico, entre outras medidas possíveis.

O uso da violência física na solução de controvérsias por iniciativa do Estado não encontra amparo no direito internacional.[12] A Carta das Nações Unidas (1945) prevê o uso da força apenas em duas situações: autodefesa contra agressões armadas de outros Estados (artigo 51) ou sob mandato do Conselho de Segurança (artigo 42). O desacatamento dessas prescrições acarreta, invariavelmente, perda de liberdade de ação junto à comunidade internacional por ilegitimidade de emprego do poder militar.

Independentemente das circunstâncias ou condições de juridicidade, a violência configura-se na aplicação do poder militar e/ou recursos não militares no intuito de resolver o litígio pela força das armas, seja com ações militares limitadas de cunho restritivo e/ou ofensivo, seja com operações militares multidimensionais em larga escala, seja com ações violentas não militares, a exemplo do terrorismo.

---

[11] Para explorar em pormenores o conceito de agressão armada no direito internacional, consultar Souza (1996).

[12] Nota-se que o direito internacional é parcialmente eficaz em evitar os conflitos armados, uma vez que sua existência não significa que seja respeitado pelos atores do sistema internacional, a despeito dos custos inerentes ao seu descumprimento.

Em conformidade com a Resolução nº 3314 (XXIX), da Assembleia Geral das Nações Unidas (United Nations, 1974), ato de agressão refere-se ao uso ilícito de força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer forma incompatível com o previsto na Carta das Nações Unidas. São considerados atos de agressão: invasão ou ocupação territorial; ações de bombardeio; bloqueio naval; ataque contra as Forças Armadas de outro Estado, bem como contra frotas aéreas e mercantes; autorização para uso militar do território contra outro Estado; envio de forças irregulares ou mercenárias contra outro Estado (agressão indireta), além de outras atitudes descritas no artigo 3º do documento de referência.

Na esfera do debate alusivo a atos de agressão, cabe assinalar o advento da guerra cibernética[13] como relevante instrumento de emprego estratégico, operacional e tático. Nesse contexto, nota-se que os avanços tecnológicos na área da informática proporcionaram as condições essenciais para o uso militar de ativos digitais no espaço virtual. A guerra cibernética compõe uma realidade presente nos conflitos armados contemporâneos, e suas ações ofensivas produzem, em tese, efeitos não cinéticos[14] em alvos de interesse, mormente infraestruturas críticas do poder nacional do oponente com marcante dependência de sistemas de informação. Em vista disso, há intenso debate nos fóruns internacionais acerca da ilicitude dos ataques cibernéticos como atos de agressão a outros Estados, o que, por si só, justificaria respostas armadas em legítima defesa. Contudo, esse assunto ainda é bastante controverso. Alsina Júnior (2018:99) comenta essa questão antevendo a possibilidade de retaliação militar a ataques cibernéticos:

---

[13] Utilização de ativos digitais para fins ofensivos, defensivos ou de inteligência, por meio de ações de ataque, proteção e exploração cibernéticos, respectivamente.

[14] Ações ofensivas no ciberespaço, tal qual o emprego do *worm* "Stuxnet" contra instalações nucleares iranianas, eventualmente podem causar efeitos cinéticos em seus alvos (Teixeira Júnior, Lopes e Freitas, 2017).

> A possibilidade de que sociedades altamente dependentes de tecnologias da informação venham a ser objeto de ataques virtuais devastadores não pode ser tomada como delírio paranoico. [...] Esse tipo de ameaça, levada a cabo por Estados, sugere a hipótese de que ações ofensivas realizadas no espaço virtual tenham resposta militar no mundo real.

No ano seguinte à declaração anterior, as forças de defesa de Israel afirmaram ter conduzido um bombardeio contra alvo do Hamas localizado em um edifício no qual estavam sendo conduzidas operações cibernéticas ofensivas contra Israel (Peck, 2019).

Diante do que foi aludido, convém esclarecer que não há paridade conceitual entre paz e persuasão, crise e coerção, conflito armado e violência, como aparenta à primeira vista. De fato, os instrumentos persuasivos são aplicáveis em todos os estágios do conflito, desde a situação de paz até o desfecho do enfrentamento bélico. Os acordos de cessar-fogo ilustram soluções político-diplomáticas em pleno estado de beligerância. De igual maneira, medidas coercitivas adotadas no estado de crise podem estender-se ao longo do conflito armado e normalmente o são.

Outrossim, de forma supostamente incompatível com a tentativa de solucionar pacificamente as controvérsias, alguns atores do sistema internacional, por iniciativa própria, empregam a violência física no gerenciamento de crises, episodicamente, por meio de ações limitadas em força, de caráter restritivo ou ofensivo. Em verdade, os atores que assim procedem buscam amplificar a pressão coercitiva sobre seus adversários e presumem tímida reação adversa; contudo, violam normas internacionais ao perpetrar ato de agressão, atrofiam sua liberdade de ação junto à comunidade internacional e submetem-se aos riscos inerentes à referida ilicitude. Em contrapartida, eventuais respostas violentas do oponente, em direito de autodefesa, não comprometem a legitimidade de seu comportamento político-estratégico e, em regra, configuram ações de estabilização da crise, quando não irrompe a confrontação armada em larga escala. Dito de outra forma, a retaliação

a uma agressão não é ilícita quando a resposta em força é proporcional à agressão e visa ao retorno à condição anterior.

Na gestão de crises geopolíticas observa-se, não raro, o uso da violência física no comportamento estratégico das grandes potências, sobretudo aquelas que compõem o quadro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, assim como potências de menor nível com contundente suporte político daquelas, como o Estado de Israel.

Em complemento ao foco desta seção, abordar-se-ão as distintas maneiras de utilização limitada do poder militar na solução de conflitos. Nesta obra prevalece o entendimento de que as ações militares limitadas, mencionadas correntemente na literatura estratégica, podem assumir caráter coercitivo, restritivo ou ofensivo. Têm por finalidade causar efeitos específicos no contexto estratégico, com emprego moderado do aparato bélico, evitando, tanto quanto possível, a conflagração de um embate armado de grandes proporções e cunho multidimensional.

Em princípio, ações militares coercitivas não consumam violação das normas internacionais como atos de agressão. De fato, tais ações configuram ameaça de emprego do poder militar com o propósito de compelir o antagonista a modificar atitude adversa (compelência[15]) ou desencorajá-lo de empreender hostilidades armadas (dissuasão[16]). Em concordância com Beaufre (1998), é cabível depreender que o sucesso da dissuasão reside no efeito psicológico sobre o oponente, decorrente da credibilidade das capacidades militares do Estado, bem como da

---

[15] A compelência configura ameaça ativa de uso da força, coagindo o oponente a alterar comportamento contrário aos interesses do Estado (Schelling, 1966). Em verdade, o termo "compelência" constitui um neologismo oriundo da palavra de língua inglesa *compellence*. Apesar de não constar dos dicionários de língua portuguesa, o citado vocábulo é bastante utilizado na literatura acadêmica brasileira de relações internacionais e estudos estratégicos.

[16] A dissuasão refere-se à capacidade de repelir (dissuasão por negação ou defensiva) ou retaliar (dissuasão punitiva ou ofensiva), com força nuclear ou convencional, eventuais ações armadas contra o Estado (Rühle, 2015).

vontade política de empregar seus recursos bélicos, o que também se aplica às ações coercitivas inerentes à compelência.

Nesse sentido, a presença permanente das Forças Armadas na área litigiosa, associada ao deslocamento eventual de outros meios militares para a região considerada, pode ser suficiente para desestimular intenções hostis. Manobras militares conjugadas com exercícios de tiro real, como demonstração de força, constituem excelentes artifícios para ressaltar capacidades bélicas. O desdobramento de forças militares, a fortificação de posições defensivas e a realização de patrulhas de reconhecimento nas proximidades de região fronteiriça agregam valor ao efeito coercitivo, todavia elevam o nível de tensão e o risco de conflito armado.

Em contrapartida, conforme exposto em parágrafos precedentes, as ações militares limitadas restritivas configuram ato de agressão a outro Estado, na medida em que violam a soberania nacional e/ou integridade territorial da parte cerceada, exceto nos casos lícitos explicitados na Carta das Nações Unidas. Como exemplos de ações restritivas, destacam-se as operações de bloqueio naval e interdição marítima,[17] da mesma forma que o estabelecimento de zonas de exclusão aérea em território inimigo (bloqueio aéreo). Ademais, no repertório das referidas ações está incluso o fechamento das fronteiras terrestres, também conhecido como bloqueio terrestre, cujo escopo consiste em impedir, por completo, o tráfego de bens e pessoas através das passagens fronteiriças, sejam ferroviárias, rodoviárias ou hidroviárias.

Considerado uma das maiores crises geopolíticas da Guerra Fria, o bloqueio de Berlim efetuado pela União Soviética, de junho de 1948 a maio de 1949, interrompeu todas as vias de comunicação terrestres com a cidade de Berlim ocidental. A solução dos aliados (Estados Unidos, Reino Unido e França) consistiu em uma ponte aérea para o transporte de suprimentos em socorro aos cidadãos berlinenses. Não fosse a substancial capacidade aérea dos aliados, os efeitos do bloqueio, além

[17] Para mais detalhes, consultar a *Doutrina básica da Marinha* (Brasil, 2014).

do severo impacto na população civil, teriam degradado sobremodo a capacidade de garantir a segurança do enclave capitalista de Berlim ocidental no território da República Democrática Alemã.

De cunho bem mais agressivo do que as condutas previamente mencionadas, as ações militares limitadas ofensivas têm por objetivo causar danos diretos ao poder nacional adversário por meio de ataques e incursões contra alvos selecionados. Muito além da degradação de capacidades militares, seus efeitos repercutem em todas as expressões do poder nacional, mormente em decorrência da neutralização ou destruição de ativos estratégicos do Estado opositor. Quando aplicadas de forma eficaz, geram forte impacto nos centros de gravidade adversários, debilitam a economia rival em consequência dos gastos de recuperação das infraestruturas atingidas, desmoralizam o governo adverso perante sua opinião pública e abalam a motivação da sociedade e das Forças Armadas inimigas. Não obstante, houve casos em que o sofrimento da população civil, efeito colateral por mortes ou sequelas derivadas dos danos, forjou uma oposição obstinada de toda a nação, tal qual a feroz resistência britânica aos intensivos ataques aéreos nazistas na Segunda Guerra Mundial.

Nessas circunstâncias, o Estado pode valer-se de vetores navais, aéreos ou terrestres para neutralizar ou destruir alvos de interesse, conduzindo operações de interdição. De outra forma, é possível infiltrar em território inimigo forças de operações especiais para organizar e coordenar movimentos insurgentes, bem como realizar incursões diretas contra o adversário por meio de tropas especializadas do tipo comandos. Nesse contexto, não se pode desconsiderar a eficácia dos ataques cibernéticos contra as infraestruturas críticas do oponente.

No rol das referidas ações bélicas, é cabível incluir a ocupação militar de área limitada, sem oposição significativa do ator rival. O inventário histórico dos conflitos armados revela episódios em que houve, por uma das partes litigantes, ocupação militar da área contenciosa, suscitando fato consumado na dialética de interesses. O êxito de tal ação em força depende, fundamentalmente, da surpresa e rapidez do

movimento ofensivo. Este deve ser precedido por minuciosa avaliação estratégica que depreenda provável inércia, retirada ou rendição da força militar rival. Uma possível falha analítica da situação certamente deflagrará um embate violento entre as partes, seja em condições de simetria ou assimetria bélica. Na verdade, a presunção de uma ocupação territorial sem enfrentamento militar da parte opositora configura grande aposta de nível estratégico.

No ano de 2014, o mundo acompanhou a crise da Crimeia, na qual a Rússia anexou a referida região em violação à soberania e integridade territorial da Ucrânia. Naquela ocasião, após a confrontação de ações políticas e psicossociais de ambas as partes, os russos efetivaram a ocupação militar da Crimeia, a despeito da presença das Forças Armadas ucranianas na região, que se retiraram sem combate. A rápida ação militar russa instituiu um fato consumado na crise e consolidou a posse da área litigiosa, sem conflito armado, apesar das sanções políticas e econômicas impostas pela comunidade internacional.

Cerca de três décadas antes da supracitada crise, a Argentina, em decorrência de problemas domésticos, lançou-se em empreitada militar contra o Reino Unido pela posse do arquipélago das Malvinas/Falklands. Surpreendendo não só os britânicos, mas o mundo inteiro, os argentinos realizaram uma rápida e exitosa ação militar para conquistar o arquipélago, encontrando fraca resistência oferecida pela reduzida guarnição inglesa no local. Decerto o governo argentino não desejava o conflito armado, confiando no fato consumado para alcançar seus objetivos políticos. Todavia, não esperava a determinada reação do seu adversário, materializada pelo envio de uma poderosa força-tarefa naval, reforçada por tropas do Exército britânico, com a finalidade de reconquistar o referido território. O desenlace dessa controvérsia foi desfavorável aos latino-americanos, evidenciado pela derrota argentina ante a superioridade bélica do rival.

Comparando as duas situações, depreende-se, nitidamente, que os russos analisaram apropriadamente o cenário conflituoso e emprega-

ram seu aparato militar apenas na dosagem necessária para consumar o litígio em conformidade com seus interesses. Ao contrário, os argentinos cometeram grave equívoco na avaliação estratégica do seu oponente e pagaram um alto preço por essa falha perceptiva. Apesar dos distintos desfechos, ambos os casos ilustram exemplos de ações militares limitadas ofensivas.

Em complemento ao que precede, assinala-se que as operações militares multidimensionais em larga escala, em contexto de guerra ou conflito armado, incorporam as supramencionadas ações militares, sejam restritivas ou ofensivas, em conformidade com a concepção estratégica militar.

Tipologia e tendências dos conflitos armados

O estudo dos conflitos armados dificilmente poderá evitar a referência ao conceito teórico da guerra. Segundo Clausewitz (1984:75, trad. nossa), "a guerra é, portanto, um ato de força para obrigar o nosso inimigo a fazer a nossa vontade".[18] A definição, representativa da principal teoria da guerra no Ocidente, estabelece em seu entendimento que o fenômeno da guerra compreende o uso instrumental da violência tendo como finalidade a sujeição de um oponente à vontade do vencedor. Contudo, embora a definição seja amplamente conhecida, ela expressa um entendimento incompleto sobre o que o general prussiano entendia pelo fenômeno em questão. Para além da classificação em que Clausewitz (1984) tratava do que chamou de "guerra em abstrato" ou "no papel", a guerra real consiste na continuação da política com a mistura de outros meios. Em particular, a guerra é uma manifestação violenta da política, na qual se destaca a violência perpetrada pelo instrumento militar.

---

[18] No original: *"War is thus an act of force to compel our enemy to do our will"*.

Quase dois séculos após a publicação da ilustre obra de Clausewitz (1984) *On war*, ainda não há consenso na literatura estratégica acerca da classificação das guerras ou conflitos armados (Creveld, 1991; Gray, 1999), tratados aqui de forma análoga, a despeito das diferenças jurídicas entre si. Embora em sintonia com os debates acadêmicos e teóricos sobre o assunto em tela, adotou-se o entendimento contido na *Doutrina militar de defesa* (Brasil, 2007b:24-25).

Em verdade, à luz do direito internacional, o estado de guerra refere-se ao uso da violência entre Estados e requer declaração formal por parte de ator beligerante, bem como respeito ao estatuto da neutralidade,[19] o que raramente ocorreu desde o encerramento da Segunda Guerra Mundial. Como consequências do estado de guerra, há rompimento das relações diplomáticas e suspensão dos tratados previamente acordados entre as partes oponentes, *inter alia*. Por outro lado, os conflitos armados não necessitam da supramencionada formalidade, podendo concernir a embates violentos entre Estados ou entre estes e atores não estatais. Por motivos pragmáticos, ambos os termos serão utilizados similarmente nesta obra.

Quanto às características dos confrontos armados e forças combatentes, a guerra assume um caráter regular e/ou irregular. O conflito armado regular desenvolve-se por intermédio de forças militares nacionais em confrontos interestatais, empregando armamento e táticas de combate convencionais, arsenal nuclear ou uma combinação de ambos. Há situações conflitivas em que o Estado se fragmenta em partes beligerantes dotadas de forças regulares, caracterizando, por conseguinte, um conflito armado regular convencional intraestatal, como foi o caso da guerra civil americana[20] travada de 1861 a 1865.

---

[19] "A neutralidade é a característica de um Estado que, formalmente, não seja parte em determinado conflito armado. Tal Estado é denominado 'Estado neutro'. O direito à neutralidade está disciplinado nas convenções de Genebra de 1949, nas convenções de Haia e nos protocolos adicionais às convenções de Genebra de 1977" (Brasil, 2011b:23).

[20] Sobre a guerra civil americana, consultar Weber e Hassler (2020).

De outro modo, a guerra irregular é desempenhada por forças irregulares, ou mesmo regulares, empregando táticas de guerrilha[21] (incursões e emboscadas) contra forças militares e de segurança, sejam nacionais ou invasoras. Forças irregulares, em princípio, integram movimentos insurgentes,[22] sejam revolucionários, insurrecionais ou de resistência, cuja diferença básica reside nos objetivos políticos fixados, evidenciando caráter intraestatal ou interestatal.

Muito comum nos enfrentamentos correntes, destacando-se a partir das experiências da Rússia no leste da Ucrânia e Crimeia, a combinação eficaz de táticas de combate convencional e ações de guerrilha, associadas a operações psicológicas, cibernéticas e de guerra eletrônica, empreendidas por forças regulares e irregulares, configura o controverso conceito hodierno de guerra híbrida.[23] Em contraste com o aparente ineditismo, os historiadores militares destacam que a mencionada combinação de táticas, técnicas e procedimentos, a despeito dos recursos tecnológicos da atualidade, vem sendo empregada há muito tempo, não constituindo, destarte, prática inovadora em conflitos armados recentes (Puyvelde, 2015). Mattos (1986:18), ao abordar a estratégia militar na década de 1980, já caracterizava a guerra nos seguintes termos: "Os novos conflitos bélicos têm como tendência, se forem locais, desenvolverem-se num quadro misto de guerra convencional e guerra revolucionária, sucessivas ou paralelamente".

Não obstante o debate acadêmico sobre sua validade explanatória (Maximiano, 2018), o conceito de guerra híbrida capta de forma instrutiva como a combinação de meios tradicionais e modernos, somada à articulação em distintos domínios do espaço de batalha e calcada em

---

[21] A despeito de frisar o termo guerrilha em nossa definição, na guerra irregular utilizam-se táticas, técnicas e procedimentos mais amplos, afeitos à insurgência. Forças irregulares usualmente articulam-se em força de guerrilha, força subterrânea e força de sustentação, podendo empreender, além da guerrilha, guerra psicológica e cibernética, subversão, sabotagem e até ações terroristas.

[22] Para mais informações sobre a história e caracterização dessa modalidade de beligerância, sugerimos a obra *Guerra irregular*, de Alessandro Visacro (2009).

[23] Para mais detalhes sobre guerra híbrida, consultar Hoffman (2007, 2009).

um entendimento não linear das operações militares, permite inovação nos campos tático e operacional, com potenciais repercursões no nível estratégico, em especial a paralisia estratégica (Rácz, 2017).

Segundo a amplitude geográfica, o conflito armado classifica-se como mundial, regional ou nacional. Ademais, conforme o nível de engajamento ou a magnitude dos objetivos políticos, revela-se total ou limitado,[24] a depender das capacidades nacionais empenhadas na contenda, bem como da área envolvida nos enfrentamentos bélicos.

Em relação ao poder de combate dos contendores, o conflito armado mostra-se simétrico ou assimétrico, havendo equilíbrio ou disparidade acentuada das capacidades militares rivais, respectivamente. Nas situações de simetria militar, comumente as partes beligerantes enfrentam-se em combate regular convencional. Ao contrário, nos casos de assimetria bélica, a parte mais fraca adota, preferencialmente, o combate irregular. Todavia, isso não é regra. Em 1991, durante a Primeira Guerra do Golfo, o Iraque enfrentou uma coalizão internacional liderada pelos Estados Unidos, sob mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas, travando uma guerra regular convencional. Em razão da assimetria militar das partes oponentes, mormente a indiscutível superioridade tecnológica dos aliados em todos os domínios do ambiente operacional, o resultado foi simplesmente desastroso para os iraquianos (Schubert e Kraus, 1998). Conforme demonstra Biddle (2004), confluíram para tal resultado a adequação de uma efetiva doutrina de emprego militar por parte dos Estados Unidos (*force employment*), tropas muito bem adestradas e a interoperabilidade dos diversos sistemas de combate empregados.

---

[24] Deitando raízes na tradição do pensamento de Carl von Clausewitz (1984), a distinção entre guerras limitadas e ilimitadas é fundamental. Expressando o entendimento sobre a relação entre o escopo dos objetivos políticos e o volume de esforços dispensado para sua consecução, a guerra limitada é mormente bem delimitada geograficamente, cabendo como objetivo central a conquista ou defesa de uma definida porção territorial em disputa. Por sua vez, a guerra ilimitada historicamente diz respeito a objetivos mais amplos, como a mudança de regime ou a subordinação completa do corpo político antagonista à vontade vencedora.

A conjuntura da primeira metade do século XX foi marcada por conflitos interestatais de grandes proporções, notadamente as duas guerras mundiais. Posteriormente ao fim da Guerra Fria, percebeu-se, no contexto global, que a conflitividade interestatal cedeu relevância à violência intraestatal. Eventos como a guerra civil na Bósnia (1992-1995), o massacre de Ruanda (1994) e a secessão do Kosovo (1998-1999) são representativos de como temas relacionados ao genocídio, limpeza étnica e violência interétnica não apenas impactaram as motivações e dinâmicas dos conflitos armados como produziram desafios ao correto preparo e emprego das Forças Armadas em apoio a situações de crise humanitária.[25]

Como decorrência da dissolução da União Soviética e ausência de qualquer contendor apto a contestar a condição de primazia dos Estados Unidos, a polaridade internacional passou por um período de indefinição, o que dificultou a operacionalização do princípio de equilíbrio de poder como um dos reguladores do sistema internacional (Buzan e Hansen, 2009). Mais importante, a supracitada indefinição quanto ao padrão de distribuição de poder global levou ao surgimento de acepções como unipolaridade (Krauthammer, 1990) e unimultipolaridade (Huntington, 1999). Independentemente da disputa conceitual sobre a configuração da polaridade nas primeiras décadas do pós-Guerra Fria, faz-se possível asseverar a existência de uma única superpotência entre os demais atores do sistema: os Estados Unidos da América.

Impulsionados no contexto mais geral de uma ordem liberal promovida pelos Estados Unidos, o processo de globalização e a interdependência econômica figuram entre os principais motivos para essa aparente metamorfose bélica. Contudo, tal constatação não significa,

---

[25] No contexto pós-Guerra Fria, emergiu uma vultosa literatura que, à luz de paradigmas culturalistas, não clausewitzianos, buscou interpretar as mudanças nos conflitos armados nas primeiras décadas posteriores ao fim do conflito bipolar. Como representativo desse movimento, sugerimos o livro *New and old wars: organized violence in a global era*, de Mary Kaldor (1999).

de forma alguma, a extinção dos embates violentos entre Estados.[26] Indubitavelmente, as Forças Armadas necessitam manter o foco no preparo para combates convencionais de alta intensidade, sob pena de não serem capazes de garantir a sobrevivência da nação. Embora guerras interestatais sejam eventos mais raros do que sua expressão intraestatal, convenciona-se pensar que, no sistema internacional, predomina o princípio de autoajuda (Waltz, 1979). Dada a inexistência de uma autoridade supranacional soberana sobre as demais unidades do sistema (Estados), cabe aos últimos a responsabilidade sobre sua própria segurança e sobrevivência.

Somando-se às mudanças no ambiente estratégico mencionadas, nota-se que o campo de batalha contemporâneo não se resume às três dimensões do espaço físico. De fato, a evolução tecnológica dos sistemas bélicos ampliou sobremaneira o espectro das capacidades e operações militares. A guerra moderna evidencia, de forma patente, a multidimensionalidade sinérgica dos recursos militares, permeando os domínios terrestre, naval, aéreo, espacial, cibernético, eletromagnético e psicológico.[27] Mota e Azevedo (2012:61) esclarecem que as inovações tecnológicas e doutrinárias proporcionaram a exploração de uma nova dimensão operacional, de natureza intangível, em que atuam vetores eletromagnéticos, cibernéticos e psicológicos, ao afirmarem:

> O desenvolvimento recente de inovações tecnológicas, como o domínio do espectro eletromagnético e das redes lógicas, conjugadas com a implantação de inovações não tecnológicas, particularmente de caráter doutrinário, tais como a exploração dos vetores psicológicos e humanos, tornou possível a exploração de aspectos não físicos do campo de batalha, caracterizando o início da incorporação de uma quarta dimensão ao campo de batalha (4ª DCB) – a dimensão não tangível. Portanto, os

---

[26] Uma importante resposta à tese sobre o fim dos conflitos interestatais é o texto "As guerras interestatais são coisa do passado?", de Proença Júnior (2010).

[27] Registra-se que, de modo geral, a literatura corrente não discrimina os domínios eletromagnético e psicológico.

> vetores do espectro eletromagnético, as estruturas das redes lógicas, os sistemas de comando e controle e o processo decisório inimigo se tornaram alvos a serem conquistados. De forma semelhante, o próprio pensamento do oponente, suas opiniões e a disposição de seus soldados e de sua população para um conflito passaram a se constituir em objetivos estratégicos de guerra.

Por uma perspectiva integrada, é possível conceber um domínio informacional, em que são desempenhadas as operações psicológicas, cibernéticas e de guerra eletrônica direcionadas à obtenção, produção, difusão, utilização, dissimulação, interrupção e proteção de informações no ambiente operacional. Em reforço à citada tese, Dan Goure (2019, trad. nossa) destaca que o domínio informacional já transita no pensamento estratégico militar, ao declarar:

> As Forças Armadas dos EUA estão em meio à mais profunda reconceituação das formas como irão combater os conflitos futuros em mais de 30 anos. Aos três domínios tradicionais da guerra – terrestre, marítimo e aéreo – foram acrescentados o espaço e o ciberespaço. Alguns estrategistas incluem a informação como seu próprio domínio.[28]

Descortinando as atividades desempenhadas no domínio intangível supracitado, cabe salientar o papel crescentemente relevante das operações de informação para o sucesso do esforço militar. A opinião pública, tanto nacional quanto internacional, revela-se fator crucial de influência sobre a condução política do contencioso geopolítico. No contexto subsequente ao término da Guerra Fria, a opinião pública tornou-se menos inclinada ao emprego da força na resolução das controvérsias do Estado. Diante de tal quadro, as operações de informação,

---

[28] No original: *"The U.S. military is in the midst of the most profound reconceptualization of the ways it will fight future conflicts in more than 30 years. To the three traditional domains of warfare – land, sea and air – space and cyber have been added. Some strategists include information as its own domain"*.

especialmente promovidas por intermédio de ações de comunicação social e operações psicológicas, entre outros instrumentos, assumem um papel protagonista na preservação da liberdade de ação, na medida em que asseguram a legitimidade das ações estratégicas do Estado, como também fortalecem o espírito de coesão nacional em torno dos objetivos políticos estabelecidos, tão necessário ao suporte da sociedade para o esforço de guerra e à motivação das tropas para o combate. No rol das operações de informação, citam-se, com destaque especial, a guerra eletrônica e a guerra cibernética, travadas, respectivamente, no espectro eletromagnético e ciberespaço, como ferramentas primordiais de inteligência, mas também importantes recursos de interdição de alvos táticos e estratégicos.

Outra evolução relevante nos enfrentamentos bélicos hodiernos refere-se à guerra centrada em redes, conceito promotor da digitalização da guerra, que emerge como paradigma tecnomilitar e incorpora crescente dependência tecnológica a todos os sistemas militares. O referido conceito é caracterizado pela ampla utilização de sistemas de informação e comunicações digitais, por intermédio de uma arquitetura de comando e controle baseada em rede integrada. O objetivo é criar um ambiente virtual de compartilhamento tempestivo de informações em todos os níveis de decisão e escalões de comando, otimizando sobremaneira a consciência situacional do ambiente operacional, a rapidez do processo decisório, a redução do risco de fratricídio, bem como a mobilidade e a letalidade das forças de combate (Brasil, 2014:2-6).

A guerra do futuro é uma incógnita para a grande maioria dos pensadores estratégicos.[29] Ainda não há uma estimativa precisa concernente ao impacto das novas tecnologias bélicas sobre a doutrina militar, particularmente seus conceitos operacionais e suas estrutu-

[29] Apesar de aparentemente paradoxal, historiadores militares se debruçam sobre o futuro da guerra. Destacamos, nesse âmbito, as contribuições de Gray (2005) e Freedman (2018).

ras organizacionais. Observa-se, com intensidade cada vez maior, a proliferação de sistemas de mísseis, alguns de categoria hipersônica, lançados a partir de plataformas aéreas, navais e terrestres, para diversificados fins: combate aéreo, defesa antiaérea, defesa anticarro, defesa antinavio, ataque terrestre, antirradiação e outros. Percebe-se um nível extraordinário de automação e precisão dos modernos sistemas de armas, sem mencionar o leque de possibilidades proporcionado pelos contínuos avanços da inteligência artificial, robótica e nanotecnologia. Sistemas eletrônicos de vigilância e reconhecimento, ancorados em satélites, radares e outros meios, constituem instrumentos básicos de forças armadas modernas. Praticamente todas as potências militares já fazem largo uso de aeronaves remotamente pilotadas, conhecidas também como *drones*, e as mais poderosas progridem rapidamente nos testes de armas de energia direta, especialmente os canhões de *laser* e armas de pulsos eletromagnéticos. Os Estados Unidos, recentemente, ativaram sua força espacial,[30] um ramo independente de suas Forças Armadas. O lançamento de satélites de batalha no espaço sideral, dotados de armamento *laser*, deixou de compor, definitivamente, o domínio da ficção científica.

Em face dessas considerações, pode-se inferir, peremptoriamente, que o combate contemporâneo manifesta acentuadas tendências ao hibridismo, multidimensionalidade, digitalização, automação e robotização das ações beligerantes, sem prescindir, contudo, da indispensável aptidão humana para inovar, adaptar e surpreender no campo de batalha.

[30] Para mais informações, consultar a doutrina básica da Força Espacial dos Estados Unidos (United States of America, 2020).

2. Planejamento estratégico militar

Conforme se perceberá nas próximas páginas, além de seu valor como instrumento de organização das tarefas e funções militares, o estudo do planejamento estratégico militar é, em si, uma ferramenta útil para apreender em que consiste, como se estrutura e como se planeja o emprego do poder militar. Conhecimento tradicionalmente afeito à caserna, a introdução ao uso do planejamento estratégico militar no meio civil aporta relevantes subsídios para a compreensão do funcionamento e da lógica da expressão militar do poder nacional, bem como os dota de sentido cognoscível aos interessados em investigar operações militares de guerra e não guerra.

O planejamento estratégico militar constitui, em essência, um processo organizacional finalístico do aparato bélico do Estado, compreendendo as atividades de preparo e emprego de suas Forças Armadas. Destaca-se que o presente trabalho aborda unicamente as atividades de planejamento estratégico relativas ao emprego conjunto das Forças Armadas brasileiras[31] em situações que envolvam a segurança nacional e a política externa do Estado.

Inicialmente, é preciso compreender com clareza os distintos papéis desempenhados pela estratégia e pela tática no planejamento militar, bem como seus distintos níveis de decisão. Em seguida, abordar-se-á como a liderança política do Estado orienta e controla a ação militar,

---

[31] O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), órgão integrante do Ministério da Defesa, encontra-se no mesmo nível das forças singulares, dentro da estrutura ministerial, cabendo àquele as atividades de emprego conjunto das Forças Armadas, bem como o correspondente desenvolvimento doutrinário. Às forças singulares competem as atividades de preparo e doutrina tática.

assim como os cenários e hipóteses que originam os planos de emprego das Forças Armadas. Por fim, serão revelados os elementos componentes e suas respectivas particularidades constantes do processo de planejamento estratégico adotado pelo Estado brasileiro.

Estratégia e tática

Há tempos o pensamento estratégico preza pela correta distinção entre estratégia e tática, tratadas muitas vezes como conceitos intercambiáveis. Muitos séculos atrás, Sun Tzu (apud Cardoso, 1987:135) já estabelecia as diferenças entre os referidos conceitos quando afirmava que "Todos podem ver a tática por meio da qual eu venço as batalhas, porém o que ninguém pode enxergar é a estratégia de onde a vitória deriva".

No século XX, um proeminente general francês, André Beaufre (1998:27), referia-se à estratégia como a arte da dialética das forças ou, mais precisamente, a arte da dialética das vontades em que se utiliza a força para a resolução do conflito. No tocante à sua finalidade, expõe:

> Pode-se admitir que a finalidade da estratégia é atingir os objetivos fixados pela política, utilizando da melhor maneira os meios de que se dispõe. Ora, tais objetivos podem ser ofensivos (conquista, impor a aceitação de tais e tais condições onerosas), defensivos (proteção do território ou de tais e tais interesses), ou mesmo visarem simplesmente ao *status quo* político. [...] Em tal dialética de vontades, a decisão é um acontecimento de ordem psicológica que se quer produzir no adversário: convencê-lo de que engajar-se ou prosseguir na luta é inútil [Beaufre, 1998:28].

Segundo Clausewitz (1984:143, trad. nossa), "o meio original da estratégia é a vitória, ou seja, o sucesso tático; seus fins, em última análise, são os objetos que levarão diretamente à paz".[32] Para o general

[32] No original: "*The original means of strategy is victory – that is, tactical success; its ends, in the final analysis, are those objects which will lead directly to peace*".

prussiano, "a tática ensina o emprego das forças armadas no engajamento; a estratégia, a utilização dos engajamentos para atingir o propósito da guerra"[33] (Clausewitz, 1984:128, trad. nossa). Sobre essa matéria, Colin Gray (2016) afirma que a estratégia se refere à utilização do poder militar em apoio aos objetivos políticos, promovendo a conexão do instrumento bélico do poder com o propósito da guerra, por meio do uso que se faz da força ou sua simples ameaça para fins políticos.

Constante da doutrina militar brasileira, o *Glossário das Forças Armadas* define estratégia como a "arte de preparar e aplicar o poder para conquistar e preservar objetivos, superando óbices de toda ordem" (Brasil, 2015a:109). De forma complementar, o documento supracitado define tática como a "arte de dispor, movimentar e empregar as forças militares em presença do inimigo ou durante o combate" (Brasil, 2015a:265).

Como síntese das abordagens teóricas e doutrinárias, é cabível afirmar que, em perspectiva bastante elementar, a estratégia visa à vitória na guerra e à paz consecutiva, enquanto a tática concentra-se na vitória em batalha (engajamentos). Assim, a estratégia define quais batalhas serão travadas no nível tático, uma vez que a soma de seus resultados propicia a consecução dos objetivos políticos e militares perseguidos nas campanhas. Promover a correta convergência entre os objetivos políticos e o emprego operacional do poder militar no espaço geográfico em que se processa a violência organizada é uma função essencial da estratégia como elo entre ambos os níveis da ação militar.

Percebida a diferença entre tática e estratégia, é mister examinar, em pormenores, a estratificação desta última. Na doutrina militar em geral, consideram-se três níveis estratégicos: nacional, militar e operacional. De forma sintética, Beaufre (1998:37-38) ilustra muito bem a estratificação estratégica. De acordo com o general francês:

---

[33] No original: *"tactics teaches the use of armed forces in the engagement; strategy, the use of engagements for the object of the war"*.

> Encontramo-nos em presença, assim, de uma verdadeira pirâmide de estratégias distintas e interdependentes, as quais é indispensável bem definir, para poder combiná-las da melhor maneira possível em um feixe de ações, visando ao mesmo objetivo de conjunto. No topo das estratégias, imediatamente subordinada ao Governo – e, portanto, à política – reina a estratégia total, encarregada de conceber a conduta da guerra total. […] Em cada um dos domínios subordinados, uma estratégia geral (militar, política, econômica ou diplomática) tem como função repartir e combinar as tarefas das ações empreendidas nos diferentes ramos de atividade do domínio considerado. […] Em cada um dos ramos de atividade subordinados, ainda há lugar para uma categoria distinta de estratégia. É nesse nível que se situa a charneira entre a concepção e a execução, entre o que se quer ou deve fazer e o que as condições técnicas tornam possível. Esta articulação essencial recebeu dos alemães, no domínio militar terrestre, o nome de estratégia operacional (*"operativ"*).

O conceito de estratégia nacional, também abordada como estratégia total ou grande estratégia, ganhou notoriedade com os escritos de Lidell Hart (apud Gray, 2016:42), o qual afirmava que "o papel da grande estratégia – a mais elevada – é coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação […] na direção do alcance do objetivo político da guerra". Compõe atribuição da liderança política do Estado, cujo compromisso com a consecução de objetivos de amplo espectro pode transcender a limitação temporal de mandatos eletivos definidos. De modo sucinto, Alsina Júnior (2018:17) esclarece que o conceito de grande estratégia se refere à coordenação de fatores político-diplomáticos, econômicos e militares em proveito dos interesses de uma coletividade.

Em suma, podemos afirmar que a estratégia nacional concerne à aplicação de todos os instrumentos e recursos do poder nacional, sejam econômicos, militares ou diplomáticos, *inter alia*, com o propósito de salvaguardar os interesses nacionais, superando óbices de qualquer espécie.

Situada em plano subordinado, a estratégia militar, ramo componente da estratégia nacional, remete ao preparo e emprego do poder militar do Estado no intuito de neutralizar ameaças existentes ou potenciais em situações conflituosas e garantir a consecução dos objetivos políticos estabelecidos. É de tradicional responsabilidade do órgão setorial de defesa nacional e comandos das forças singulares.

Por último, a estratégia operacional habita o nível dos comandos operacionais,[34] relacionando-se ao planejamento e à condução das campanhas[35] e operações militares, em estrita observância às estratégias estipuladas no nível superior. Compete ao teatro/área de operações, zonas de defesa territorial e outros comandos estabelecidos na estrutura militar de defesa para uma situação litigiosa específica. Segundo Cardoso (1987:35-36):

> A Estratégia Operacional tem a ver com o planejamento do emprego e com a aplicação efetiva dos meios colocados à disposição do mais alto chefe militar envolvido com as operações no teatro de operações. Ela é, portanto, a estratégia do teatro de operações. É a arte de que faz uso o comandante do teatro para conquistar objetivos militares de guerra, a fim de facilitar ou determinar a conquista dos objetivos políticos.

A complexa inter-relação entre os níveis da estratégia até seu desdobramento no campo de batalha, por meio da tática, nos ensina que, sem a concepção de uma boa estratégia, sucesso tático não necessariamente produz vitória política. Nesse sentido, Colin Gray (2016:46) afirma o seguinte:

---

[34] Comando conjunto ou singular, integrante da estrutura militar de defesa, ao qual cabe a responsabilidade de execução da campanha militar e demais ações militares, segundo planejamentos específicos (Brasil, 2015a:65).

[35] Conjunto integrado de operações militares e seus correspondentes engajamentos (batalhas), em determinado espaço geográfico, convergentes a objetivos comuns e empreendidos nos múltiplos domínios do ambiente operacional.

> Sucesso tático não resulta obrigatoriamente em desempenho estratégico bem-sucedido, ao passo que até mesmo a falha tática, paradoxalmente, pode ter efeito estratégico positivo. No entanto, é apenas em circunstâncias muito especiais que um registro militar de não atenuada falha tática irá mostrar-se compatível com o sucesso estratégico.

A história militar demonstra, de modo aparentemente paradoxal, que é possível perder uma guerra sem ter perdido uma única batalha. Tal assertiva encontra respaldo, não raro, em conflitos assimétricos. A ofensiva do Tet, em 1968, ao longo da Guerra do Vietnã, demonstrou como um fracasso tático pode ser convertido em sucesso estratégico. Não obstante a vultosa preparação e coordenação em todo o país, os ataques lançados por forças norte-vietnamitas e vietcongues contra posições norte-americanas e sul-vietnamitas não lograram o êxito tático desejado. Todavia, a amplitude da operação e a ferocidade dos combates implodiram o otimismo do governo americano e atingiram cabalmente um importante centro de gravidade dos Estados Unidos: a opinião pública nacional.

Por oportuno, cabe salientar também o impacto diferenciado das inovações tecnológicas na tática e na estratégia. De acordo com Colin Gray (2016:260), "as mudanças em formas táticas e possibilidades operacionais, habilitadas pelas novas tecnologias que conduzem o comportamento militar, não modificam estratégia e guerra". As revoluções em assuntos militares introduzem novos conceitos táticos e, por vezes, novas estruturas organizacionais de combate. Contudo, raramente produzem alterações significativas na condução dos conflitos, exceção feita à estratégia militar nuclear desenvolvida especificamente em função do advento da arma atômica em 1945 (Freedman, 2003). Ressalta-se, destarte, a contraposição entre a mutabilidade tática e a perenidade estratégica.

Níveis de planejamento militar

Em se tratando do emprego do poder militar na solução das controvérsias do Estado, consideram-se quatro níveis de planejamento e decisão: o político, o estratégico, o operacional e o tático.

Materializando o nível político de planejamento, o chefe de Estado, usualmente o comandante supremo das Forças Armadas, contando com o assessoramento de um gabinete de crise, responsabiliza-se pelo emprego das forças militares, estabelece claramente os objetivos políticos do conflito, promove a concepção estratégica nacional, determina a ativação dos comandos operacionais correspondentes e expede diretrizes políticas no intuito de condicionar e orientar o planejamento estratégico militar. Cabe ressaltar que, no Brasil, o Conselho de Defesa Nacional constitui a base do gabinete de crise.

No nível considerado, torna-se de fundamental importância a melhor interpretação possível dos interesses em jogo, por parte do estadista e de sua equipe de assessores, bem como os aspectos políticos, econômicos, psicossociais, militares e científico-tecnológicos do poder nacional dos partícipes na contenda, de maneira a avaliar corretamente as respectivas capacidades. O recurso às armas é apenas parte da solução do problema e nem sempre será necessário.

No caso brasileiro, o nível estratégico de planejamento, representado pelo Ministério da Defesa e comandos das forças singulares, nomeadamente Marinha, Exército e Aeronáutica, emite diretrizes estratégicas no intuito de orientar o emprego das Forças Armadas. Outrossim, é responsável pela elaboração do plano estratégico de emprego conjunto das Forças Armadas, em que são estabelecidos e difundidos ao nível subordinado os objetivos estratégicos militares e a concepção estratégica militar, entre outras prescrições relacionadas à solução do conflito.

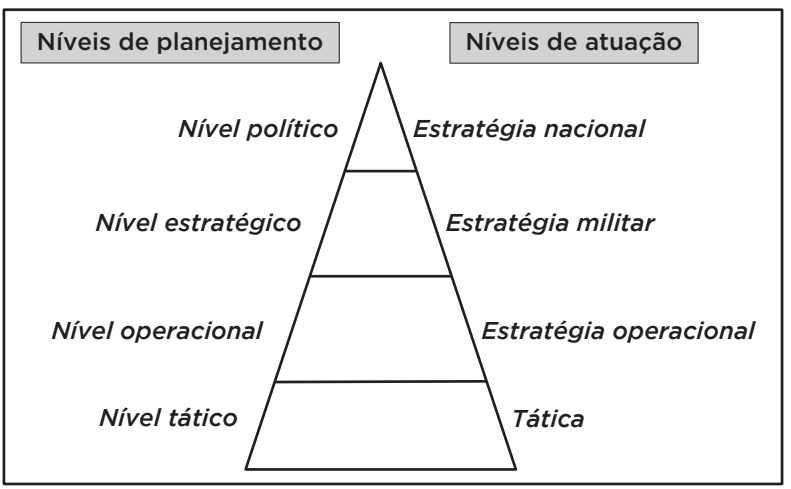
A condução das campanhas militares é encargo do nível operacional de planejamento, consubstanciado pelos comandos operacionais ativados na estrutura militar de defesa, por determinação do chefe de

Estado, valendo-se de diretrizes e planos operacionais para cumprir tal atribuição. O plano de campanha é um exemplo de plano operacional formulado pelo comando do teatro de operações.

As batalhas são planejadas e travadas no nível tático, por intermédio das forças componentes dos comandos operacionais, segundo as doutrinas específicas de emprego tático dos meios navais, terrestres e aéreos.

A ilustração seguinte traduz a articulação dos níveis de planejamento e decisão com os níveis de atuação da estratégia e da tática.

Figura 3
Níveis de planejamento e atuação



Fonte: elaborada pelos autores.

Controle político da ação militar

A subordinação do uso da força militar à autoridade política objetiva dotar de sentido o emprego da violência organizada, bem como confere legitimidade a seu uso por respaldá-la nos marcos legais abarcados pela Constituição Federal de 1988 e demais leis. A relação entre política e

poder militar é essencial, inclusive, para a definição da guerra como fenômeno político e social.

Notável pensador militar do século XIX, Carl von Clausewitz (1984:87, trad. nossa) asseverou que "a guerra não é meramente um ato de política, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, realizada com outros meios".[36] Essa assertiva assinala, de forma categórica, que a guerra não é um fenômeno isolado, mas distingue-se da pura emanação de violência ao ganhar forma e sentido através da política. Por essa razão, imputa-se à tradição clausewitziana a importância da subordinação do aparato militar ao poder político do Estado (Strachan, 2008). Inclusive, no Brasil, a participação das Forças Armadas na solução de conflitos ocorre sempre em respaldo à ação política do governo (Brasil, 2011a:17).

Por conseguinte, as decisões estratégicas militares necessitam estar alinhadas às diretrizes e orientações políticas. A melhor forma de exercer o controle político sobre as ações militares[37] verifica-se por intermédio de objetivos políticos precisos, contundente estado final desejado e condicionantes políticas específicas, evitando-se, tanto quanto possível, ambiguidades e subjetividades. Falha na conjugação entre as determinações políticas e o instrumento militar coloca em risco não apenas a possibilidade de execução de uma estratégia, como implica problemas para os níveis operacional e tático. Sobre essa questão, Gray (2016:72) afirma:

> Um estrategista só pode orquestrar engajamentos de forma adequada ao objetivo político da guerra se ela tiver um claro objetivo político. O desempenho estratégico, quer no planejamento de defesa em tempo de

---

[36] No original: *"We see, therefore, that war is not merely an act of policy but a true political instrument, a continuation of political intercourse, carried on with other means"*.

[37] Observe-se aqui que a ênfase da explanação consiste no controle político das ações militares (debate no campo dos estudos estratégicos), e não no controle civil sobre os militares, tema de expressiva relevância na ciência política e para as teorias da democracia.

> paz, quer na própria guerra, será prejudicado se a política for vaga, se seus objetivos forem efêmeros ou se ela colocar constrangimentos políticos sobre a atividade militar que evitem a geração de efeito estratégico suficiente para produzir sucesso.

A centralidade da estratégia como ponte entre o instrumento militar e os fins propugnados por uma autoridade política é um desafio que transcende o espaço do Estado-nação, sendo percebido também na seara das organizações internacionais que lidam com a segurança internacional.

Em 2011, no início da guerra civil na Líbia, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) adotou a Resolução nº 1973 (United Nations, 2011), em que autorizava "todas as medidas necessárias" para proteger os civis e áreas povoadas sob ameaça de ataque, bem como estabelecia uma zona de exclusão aérea, descartando, no entanto, qualquer tipo de ocupação militar estrangeira em território líbio. Em verdade, houve grave lacuna de orientação política decorrente do caráter ambíguo do mandato do CSNU, traduzido em um planejamento operacional muito mais amplo do que os objetivos políticos estabelecidos. As acusações de violação do mandato vão desde o fornecimento de armas aos rebeldes pela coalizão multinacional, a despeito do embargo desses itens imposto pela ONU, até o ataque contra tropas terrestres do governo líbio não engajadas em combate. Esse incidente de abuso de força, de vasta repercussão negativa, foi largamente explorado por vários atores da comunidade internacional. De fato, a intervenção das Nações Unidas na Líbia, sob o conceito de "responsabilidade de proteger", contribuiu sobremaneira para a deposição e morte de Muamar Kadafi, chefe do Estado líbio, objetivo este que não fazia parte do escopo do mandato formulado pelo CSNU (Terry, 2015).

Em referência ao exemplo pregresso, é cabível relacioná-lo ao alerta de Alsina Júnior (2018:29) para a carência de orientação política aos estrategistas militares:

> A complexidade de um fenômeno social como a guerra reflete-se no perigo sempre presente de que sua condução política seja substituída pela busca de objetivos estratégicos e táticos. Ocorre que, sem direção política, a estratégia e a tática tornam-se vazias de conteúdo. A guerra adquire vida própria e passa a ditar seus termos para a política, transformando-se, ao contrário do *dictum* clausewitziano, em um fim em si mesma.

Ademais, o nível político de decisão precisa acompanhar e avaliar, sistematicamente, os efeitos geopolíticos das operações militares, nos âmbitos nacional e internacional, promovendo correções de rumo por meio de diretrizes políticas quando necessário. Não obstante, as correções supracitadas não devem suscitar ingerências diretas por parte das autoridades políticas na condução operacional e tática das Forças Armadas. Os comandos operacionais necessitam de adequada flexibilidade para empreender as campanhas militares e suas correspondentes batalhas. A interferência excessiva do decisor político no desenvolvimento da estratégica militar e operacional tem o potencial de colocar em risco a vitória no conflito.

A partir da derrota alemã na batalha de Stalingrado, em 1943, no transcorrer da Segunda Guerra Mundial, Hitler, o chanceler alemão, ignorou repetidamente o assessoramento do seu alto-comando militar e assumiu pessoalmente o controle da campanha militar germânica, contribuindo decisivamente para o trágico malogro dos alemães ao final do conflito. Mattos (1986:19-20) assim se refere ao episódio supracitado:

> Ao eclodir a II Guerra Mundial, do lado ocidental não havia mais dúvida de que o poder político deveria exercer a plenitude de suas responsabilidades, fixando os objetivos da guerra. Aos comandos militares caberia conduzir a Estratégia militar, em terra, mar e ar. Vemos a direção política da guerra exercida por estadistas, Churchill, Roosevelt e Stalin. Hitler pretendeu reunir em suas mãos o comando político e militar, gerando constantes conflitos internos que a História registra e a derrota embalsama.

Muito além da conjuntura do enfrentamento bélico, o estadista, responsável pelo controle político do uso da violência, deve considerar, antecipadamente às suas decisões estratégicas, as possíveis consequências pós-conflito. No plano internacional, é preciso ponderar cuidadosamente as relações político-diplomáticas subsequentes, bem como a influência sobre a balança de poder regional ou mundial, dependendo da amplitude geopolítica da guerra. Na esfera doméstica, cabe atentar para os impactos psicossociais nas sociedades locais, as necessidades econômicas de reconstrução da região atingida pelos combates, assim como as condições de governança dos atores derrotados.

Cenários prospectivos e hipóteses de emprego

Cenários prospectivos são futuros possíveis, influenciados por fatos passados e atuais, projetados segundo tendências, que proporcionam condições para a identificação de oportunidades e ameaças. A avaliação da conjuntura nos contextos nacional e internacional, atividade permanente de inteligência estratégica, permite o reconhecimento de fatos portadores de futuro,[38] que são a base para a construção de cenários prospectivos.

Independentemente da metodologia que alimenta o planejamento estratégico militar, cenários prospectivos são o insumo basilar para a definição de um portfólio de ameaças e capacidades para as quais o poder militar deve se preparar (Silva, 2019).

De forma sintética, considera-se como ameaça um ator estatal, não estatal ou supranacional, até mesmo um grupo de atores em coalizão ou aliança, com intenção e capacidade de promover ações contrárias aos interesses do Estado, podendo ocasionar danos à sociedade e ao patrimônio nacional (Brasil, 2019b:2-5). A cada ameaça, existente ou

[38] São fatos ou situações, passados ou atuais, que podem impactar a temática em estudo em momento futuro.

potencial, representada por um ou mais atores do sistema internacional, corresponde uma possibilidade de atuação (PA) das Forças Armadas, sempre correlacionada a uma hipótese de emprego (HE) discriminada na *Estratégia militar de defesa* (EMD).[39]

As hipóteses de emprego configuram possíveis situações de utilização das Forças Armadas, em áreas estratégicas definidas ou não, no cumprimento de suas atribuições definidas em lei. De acordo com a *Estratégia nacional de defesa*:

> Entende-se por "hipótese de emprego" a antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação/situações ou área/áreas de interesse estratégico para a defesa nacional. É formulada considerando-se a indeterminação de ameaças ao País. Com base nas hipóteses de emprego, serão elaborados e mantidos atualizados os planos estratégicos e operacionais pertinentes, visando possibilitar o contínuo aprestamento da Nação como um todo, e em particular das Forças Armadas, para emprego na defesa do País [Brasil, 2012a:119].

Cabe salientar que, consoante o documento constitucional do Estado brasileiro, o governo buscará, prioritariamente, a solução pacífica de todas as controvérsias em que estiver envolvido, somente usando o poder militar como recurso extremo ou em atendimento a compromissos internacionais assumidos pelo país, sobretudo sob os auspícios da Carta de São Francisco.

Observe-se que as hipóteses de emprego podem estar relacionadas a situações de crise ou conflito armado, as quais condicionarão as estratégias de emprego e os procedimentos operacionais das forças militares.

Com a difusão do "planejamento baseado em capacidades" (PBC) como metodologia robusta entre diversas Forças Armadas no Ocidente, observa-se a prevalência de que o planejamento estratégico aporte uma

---

[39] "As HE, constantes na EMD, devido ao seu caráter genérico, não especificam ameaças em particular. Uma ou mais HE poderão ser associadas a uma PA e cada HE poderá contemplar mais de uma PA" (Brasil, 2018:32).

variedade de hipóteses de emprego, de forma a que estas instruam o preparo e o emprego não contra uma ameaça unidirecional, mas contra um amplo espectro de possibilidades demandantes de um leque de capacidades a serem desenvolvidas.

Por força do texto constitucional de 1988 e de outros documentos normativos, é cabível deduzir que a defesa contra ameaças externas, a preservação da ordem pública e institucional e o apoio à política externa do país configuram, de forma geral, exemplos de hipóteses de emprego das forças militares do Estado brasileiro. A defesa da pátria implica a neutralização de ameaças externas que desafiem a soberania, a integridade territorial, o patrimônio e os interesses vitais do Estado. De outro modo, a preservação da ordem pública e institucional, em âmbito interno, significa assegurar o cumprimento das leis, estabelecer um ambiente de normalidade, bem como prevenir e combater o terrorismo. No tocante à política externa do país, as Forças Armadas prestam apoio à instituição diplomática por meio da participação em operações de paz das Nações Unidas, missões de ajuda humanitária, envio de força expedicionária para integrar contingente multinacional em atendimento a compromissos internacionais assumidos pelo Estado, *inter alia*. No tocante às ponderações básicas para a formulação das hipóteses de emprego do poder militar brasileiro, sustenta-se:

> Na elaboração das hipóteses de emprego, a Estratégia Militar de Defesa deverá contemplar o emprego das Forças Armadas considerando, dentre outros, os seguintes aspectos: o monitoramento e controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras em circunstâncias de paz; a ameaça de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras; a ameaça de forças militares muito superiores na região amazônica; as providências internas ligadas à defesa nacional decorrentes de guerra em outra região do mundo, que ultrapassem os limites de uma guerra regional controlada, com emprego efetivo ou potencial de armamento nuclear, biológico, químico e radiológico; a participação do Brasil em operações internacionais

> em apoio à política exterior do País; a participação em operações internas de Garantia da Lei e da Ordem, nos termos da Constituição Federal, e os atendimentos às requisições da Justiça Eleitoral; e a ameaça de guerra no Atlântico Sul [Brasil, 2012a:122].

Todavia, apesar do amplo espectro de missões, a destinação precípua das Forças Armadas de qualquer país deve ser a defesa da pátria contra ameaças externas, foco dos esforços estatais no tocante à organização, equipamento e adestramento de suas instituições militares. Para satisfazer tal propósito, é mister a observância de um processo de planejamento estratégico com procedimentos objetivos e bem definidos, no intuito de prover o máximo de eficácia e eficiência ao emprego conjunto do aparato militar do Estado.

Processo de planejamento estratégico

Conhecida pela sigla SisPECFA, a sistemática de planejamento de emprego conjunto das Forças Armadas compõe o processo de planejamento estratégico do Ministério da Defesa inerente ao emprego do poder militar do Estado brasileiro, compreendendo três fases distintas, a saber: avaliação da conjuntura e elaboração de cenários; exame de situação e planejamento; e controle das operações militares (Brasil, 2011a:22).

O início do processo supracitado corresponde à avaliação da conjuntura e elaboração de cenários, desenvolvidas de forma permanente, com o objetivo de identificar as ameaças ao Estado, existentes e potenciais, que impliquem o emprego do poder militar. Dessa forma, configuram-se as possibilidades específicas de atuação das Forças Armadas, no âmbito de cada hipótese de emprego (HE) genericamente prevista na Estratégia Militar de Defesa. Conforme a probabilidade de ocorrência, nível de gravidade e emergência, entre outros critérios, as diversas possibilidades de atuação são priorizadas para fins de planejamento.

Intrínseco a cada possibilidade de atuação, o exame de situação estratégico é precedido por diretrizes advindas das autoridades políticas e militares estabelecidas na cadeia de comando da estrutura militar de defesa. As diretrizes políticas não apenas apontam para a dimensão finalística do planejamento, como tornam possível a sustentação da ponte entre os objetivos políticos do conflito e a estratégia que se adotará.

Expedida pelo comandante supremo das Forças Armadas, a diretriz presidencial de emprego de defesa, conhecida pelo acrônimo DPED, em princípio, deve conter informações básicas para o planejamento estratégico militar, especificamente: a descrição da situação de crise ou conflito armado, com a identificação da(s) ameaça(s) aos interesses nacionais; a definição dos objetivos políticos do conflito e o estado final desejado; a concepção estratégica nacional e as formas de solução do conflito; a determinação para emprego das Forças Armadas; bem como as condicionantes políticas das ações militares. Em momento posterior à decisão e aprovação do plano estratégico, outra diretriz presidencial determinará a ativação dos comandos operacionais, bem como a nomeação de seus respectivos comandantes.

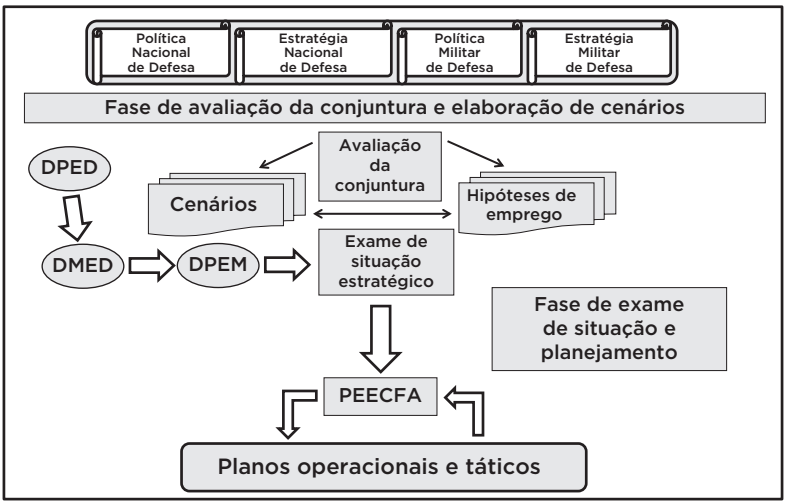
O chefe do órgão setorial de defesa, por sua vez, emite a diretriz ministerial de emprego de defesa (DMED), abordando, entre outros aspectos: as condicionantes militares do emprego das Forças Armadas, considerações sobre informações constantes da DPED, assim como orientações para as atividades de mobilização militar.

Como orientação final, a diretriz de planejamento estratégico militar (DPEM), elaborada pelo chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, pode contemplar: as premissas e prazos para o planejamento estratégico, considerações sobre as diretrizes anteriores, orientações para a elaboração das regras de engajamento,[40] *inter alia*.

---

[40] Conjunto de instruções predefinidas que balizam o emprego das organizações militares, autorizando ou limitando determinadas condutas táticas, mormente o uso da força, com o propósito de preservar a consecução dos objetivos políticos e militares estabelecidos (Brasil, 2015a:238).

Figura 4
Esquema gráfico da SisPECFA



Fonte: elaborada pelos autores.

Em abordagem genérica, o exame de situação consiste em um processo lógico e continuado de raciocínio em que são consideradas todas as circunstâncias que possam afetar a situação militar e culmina em uma decisão ou proposta, visando ao cumprimento da missão. Beaufre (1998:36) aborda a lógica estratégica da seguinte maneira:

> Já o raciocínio estratégico deve combinar dados psicológicos e dados materiais, através de uma elaboração de espírito abstrata e racional. Esta deve apelar para uma grande capacidade de análise e de síntese: a análise necessária para reunir os elementos do diagnóstico, a síntese indispensável para extrair o diagnóstico, que deve ser, essencialmente, uma escolha.

O método aplicado ao planejamento estratégico estabelece que o exame de situação seja elaborado pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, com a participação imprescindível de representantes das forças singulares (Brasil, 2011a:93).

Com base nas premissas anteriores, infere-se que o exame de situação estratégico deve processar as informações da conjuntura e do cenário do conflito, assim como os dados da área conflituosa considerada, em suas expressões política, econômica, psicossocial, científico-tecnológica e militar, com o objetivo de consolidar a análise de todo o conhecimento disponível para a elaboração de um plano estratégico (Brasil, 2011a:93).

Ademais, o exame de situação estratégico tem de considerar todas as orientações e determinações contidas nas diretrizes anteriormente descritas, bem como manter coerência com os pressupostos básicos das políticas e estratégias de defesa, nas esferas nacional e setorial.

A fim de lograr êxito ao final do processo de análise, avaliação e concepção, o exame de situação estratégico desenvolve-se mediante o seguinte faseamento:

- primeira fase: estabelecimento dos objetivos estratégicos;
- segunda fase: análise estratégica da área do conflito;
- terceira fase: opções estratégicas militares;
- quarta fase: estimativa inicial dos meios militares;
- quinta fase: ações estratégicas militares e não militares;
- sexta fase: análise e reajustamento das opções estratégicas militares;
- sétima fase: comparação das opções estratégicas militares; e
- oitava fase: tomada da decisão.

Ao término do exame de situação, será possível o levantamento das necessidades ou carências de toda ordem (comando e controle, logística, inteligência, rearticulação de forças, doutrina, adestramento etc.), no intuito de subsidiar as ações estratégicas de preparo das forças singulares (Brasil, 2011a:93).

O produto final do exame de situação é o Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas, referido pelo acrônimo PEECFA, que consolida as análises e conclusões do processo anteriormente descrito. Na sequência, são desenvolvidos os planejamentos de

nível operacional e tático, a cargo dos comandos operacionais e suas respectivas forças componentes.

Constituindo a última fase da referida sistemática, executada somente em situação real de conflito, o controle das operações militares, a cargo do EMCFA, compreende: o acompanhamento das ações estratégicas planejadas, que requer elevada capacidade de consciência situacional para fins de coordenação e sincronização; a avaliação do desenvolvimento das operações militares, mensurado por indicadores com base nos efeitos desejados; e a alteração do planejamento estratégico, quando necessário, para a correção de desvios ocasionais ou como resposta às mudanças de situação no nível estratégico.

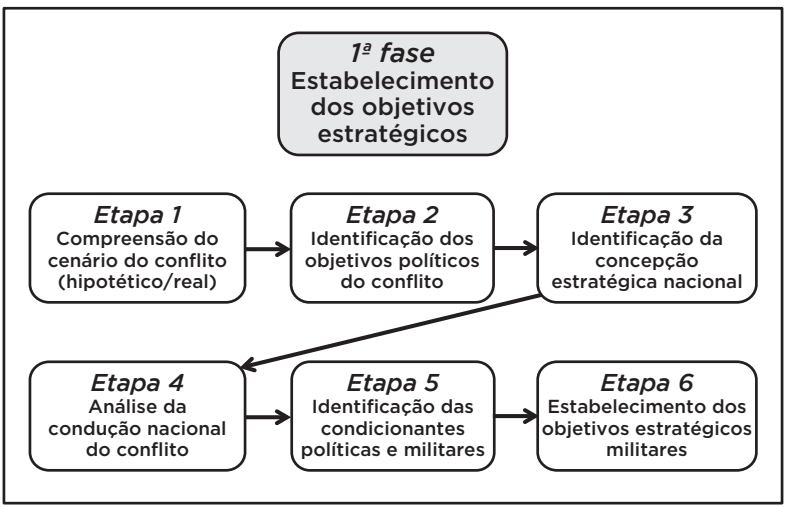
Eventuais modificações no panorama estratégico podem induzir a ativação de novos comandos operacionais, mudança de limites de áreas de responsabilidade, redistribuição de forças ou adjudicação de novos meios militares, mudança de objetivos políticos e estratégicos, suspensão de condicionantes políticas, *inter alia*.

Nos capítulos seguintes, serão analisadas, em pormenores, as fases componentes do exame de situação estratégico.

3. Definindo os objetivos estratégicos militares

Como passo inicial do exame de situação estratégico, busca-se o pleno entendimento da problemática geopolítica e a correspondente concepção estratégica da liderança política do Estado. Subsequentemente, os estrategistas militares promovem a tradução apropriada dos objetivos políticos do conflito para o domínio castrense, considerando as limitações impostas pela estratégia nacional.

Figura 5
Primeira fase do exame de situação estratégico



Fonte: elaborada pelos autores.

Cenário do conflito

Em linhas gerais, o cenário do conflito configura uma narrativa de eventos, nas esferas nacional e internacional, conformadores de uma situação de enfrentamento, real ou hipotética, em que há choque de interesses e possível uso da violência de ambas as partes litigantes.[41] A partir de uma visão hipotética, o cenário do conflito materializa uma série de eventos futuros, demandando entendimento pormenorizado com algum nível de abstração por parte do estrategista. Em contrapartida, situações reais de crise ou conflito armado, por motivos óbvios, não comportam conjecturas, facilitando sobremodo a apreensão dos fatos sucedidos.

Levando em consideração um contexto tanto real quanto hipotético de disputa, a compreensão do cenário constitui medida primordial para o esclarecimento da situação e a identificação da ameaça, ou conjugação de ameaças, aos interesses nacionais do Estado. Ademais, o conhecimento discriminado das ações estratégicas empreendidas pelos diversos atores envolvidos, bem como suas respectivas inter-relações, permite deduzir seus interesses e edificar a narrativa do conflito.

Tratando-se de cenários hipotéticos, os planejamentos estratégicos realizados em tempo de paz incluem premissas e pressupostos com a finalidade de possibilitar a inferência de algumas ações dos atores envolvidos no conflito, ainda não manifestadas na conjuntura corrente.

Na sequência dos procedimentos atinentes à compreensão do cenário do conflito, faz-se necessário correlacionar cada ameaça configurada com as hipóteses de emprego constantes da Estratégia Militar de Defesa. Consoante o cenário elaborado, existe a possibilidade de conformação de uma ou mais hipóteses de emprego para uma mesma ameaça (Brasil, 2011a:97).

---

[41] Cabe assinalar que o planejamento estratégico de emprego do poder militar pode ser realizado em situação de normalidade (tempo de paz) ou, em caráter contingente, a partir de um desafio (estado de crise) ou agressão (conflito armado).

Com base nas ameaças identificadas, bem como nas hipóteses de emprego correspondentes, visualiza-se a situação configurada como crise ou conflito armado, pois essa consciência proporciona condições para a definição dos procedimentos operacionais no nível tático, particularmente as regras de engajamento a serem observadas pelas forças militares.

Nessa etapa do exame de situação, destaca-se como consideração relevante, quando pertinente ao caso, a percepção tipológica do conflito armado, balizada particularmente pelo comportamento bélico evidenciado pela ameaça. Dessa forma, convém tipificar o caráter das hostilidades armadas, se regular, irregular ou híbrido, com a finalidade de subsidiar a concepção da manobra estratégica, a formulação dos requisitos de força e outras necessidades operacionais.

Objetivos políticos do conflito

Após o pleno entendimento do cenário do conflito, mediante consulta à diretriz presidencial de emprego de defesa, a identificação precisa dos objetivos políticos estabelecidos e do estado final desejado para o conflito representa procedimento indispensável para o estabelecimento dos objetivos estratégicos militares. Efetivamente, os objetivos traçados pelo poder político definem aquilo que deve ser alcançado ao final da contenda, em atendimento aos interesses nacionais. Já o estado final desejado refere-se à situação político-estratégica almejada ao término do conflito, como consequência do atingimento de todos os objetivos políticos fixados pelo Estado. A clara definição do objetivo político é fundamental para o correto planejamento e execução da estratégia, pois "o propósito político, que é o motivo original para a guerra, determinará, assim, tanto o objetivo militar a ser alcançado quanto a intensidade de esforço exigida"[42] (Clausewitz, 1984:81, trad. nossa).

---

[42] No original: *"The political object – the original motive for the war – will thus determine both the military objective to be reached and the amount of effort it requires"*.

Conforme explana Waltz (1979), nas relações interestatais impera a condição de anarquia do sistema internacional. Na ausência de uma autoridade supranacional que resguarde a segurança e faça valer (*enforcement*) as regras do direito internacional, cabe aos Estados seguir o princípio de autoajuda. Nesse sentido, a sobrevivência e a segurança são objetivos políticos tradicionalmente comuns entre os diversos Estados. Entretanto, a realidade apresenta uma variedade mais ampla de objetivos que povoam os corredores do poder. Entre muitos exemplos possíveis, constituem objetivos políticos para a solução de conflitos, a serem estabelecidos caso a caso: garantir a integridade territorial do país; garantir a soberania, o patrimônio e os interesses nacionais; salvaguardar pessoas, bens e recursos nacionais no exterior; garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem em determinada região; obter a rendição incondicional do oponente; estabelecer uma faixa de segurança no território adversário; restabelecer o *status quo* anterior ao conflito; garantir um ambiente seguro e estável em território estrangeiro; expulsar forças invasoras do território nacional; assegurar a legitimidade das ações empreendidas no âmbito nacional e internacional, *inter alia*.

Concepção estratégica nacional

Uma vez identificados os objetivos políticos, busca-se reconhecer a opção estratégica nacional adotada no nível político de planejamento, por decisão do chefe de Estado, após o assessoramento do Conselho de Defesa Nacional, base do gabinete de crise. Conforme a *Doutrina de operações conjuntas* (Brasil, 2011a:93), estratégia nacional "é a arte de preparar e de aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, conquistar e manter os objetivos estabelecidos pela Política Nacional". Sua instrumentalização decorre de ações estratégicas, que são medidas voltadas para a implementação da concepção estratégica.

Com o objetivo de solucionar seus conflitos, armados ou não, a liderança política do Estado pode optar, basicamente, entre dois métodos

da estratégia nacional: ação direta ou ação indireta. Em complemento, os referidos métodos podem ser assim definidos:

> A *estratégia nacional da ação direta* caracteriza-se pelo emprego ou pela simples ameaça de emprego do poder nacional, com predominância da expressão militar, de forma a pressionar o adversário e, assim, alcançar uma solução para o conflito que atenda aos interesses nacionais. A *estratégia nacional da ação indireta* caracteriza-se pelo emprego preponderante de qualquer uma das expressões do poder nacional que não a militar, para persuadir ou forçar o adversário a aceitar determinada solução para o conflito, empregando meios diplomáticos, políticos, econômicos ou psicossociais, podendo a expressão militar, neste caso, atuar como coadjuvante da expressão decisiva ou predominante [Brasil, 2011a: 94, grifo nosso].

A opção estratégica nacional está vinculada à liberdade de ação existente no âmbito nacional e internacional, às forças materiais do Estado, tanto militares quanto econômicas, como também às forças morais, representadas pela vontade política e motivação nacional. Em adição aos fatores supramencionados, as condições de tempo, definidas ou não por datas ou prazos politicamente determinados, se traduzem em maior ou menor necessidade de rapidez (Brasil, 2011a:94).

Como se observa, são vários os fatores que povoam a mente estratégica e afetam o processo decisório responsável por traçar objetivos e estratégias no contexto de conflito. Por essa razão, estrategistas, ao longo do tempo, buscaram subsidiar processos decisórios por meio de procedimentos racionais aptos a contribuir para a arte estratégica. Nesse sentido, Beaufre[43] (1998:145) propôs a internacionalmente

[43] André Beaufre, general e estrategista francês, exerceu grande influência sobre a doutrina estratégica ocidental. Combateu na Segunda Guerra Mundial, na Indochina e na Argélia, sendo considerado o idealizador da força nuclear francesa.

conhecida "fórmula geral da estratégia", representada pela equação E = K.F.Y.T, em que o impulso estratégico (E) revela-se diretamente proporcional à liberdade de ação (K), forças materiais (F), forças morais (Y) e condições de tempo (T). Em verdade, a letra K da citada fórmula é descrita como um fator específico do caso particular, interpretado por muitos como a liberdade de ação do Estado. Em referência aos ditames de Sun Tzu e Beaufre, Cardoso (1987:26) faz alusão à importância da manobra exterior para lograr a liberdade de ação necessária às ações estratégicas do Estado:

> Sun Tzu não estaria se repetindo nos conselhos sobre como comandar um exército, mas sendo, uma vez mais, o precursor na metodização da Grande Estratégia. Tratar-se-ia do que Beaufre chama a "manobra exterior" do estadista preocupado em conquistar a indispensável liberdade de ação no âmbito internacional para desencadear as operações armadas preponderantes ou mesmo para prosseguir com o processo estratégico indireto. A "liberdade de ação" é um dos quatro fatores a serem considerados na escolha do tipo de Estratégia a adotar, os demais são as "forças morais", as "forças materiais" e o "tempo" disponível para a solução do conflito ou sua urgência.

Priorizando a resolução do conflito por meio da atrição, em conformidade com os conceitos mencionados, é cabível deduzir que o método da ação direta tende a ser aplicado na medida em que houver boa liberdade de ação e superioridade de forças materiais e morais, podendo, em tese, auferir resultados com maior rapidez. De modo inverso, o método da ação indireta torna-se mais adequado nas situações em que há pouca liberdade de ação e/ou insuficiência de forças materiais e morais, demandando prazos mais dilatados para atingir os objetivos políticos estabelecidos.

Todavia, há amplo entendimento de que a estratégia não pode ser reduzida a formulações simplistas. Por exemplo, a preferência por uma das duas estratégias também pode encontrar explicação na cultura

estratégica do país que a mobiliza (Romana, 2016), bem como na sua tradição em termos de doutrina militar (Posen, 1984). As variadas teorias estratégicas servem, basicamente, para amplificar o raciocínio do estrategista, e não para canalizar-lhe a visão. Diante de tal complexidade, é fundamental conhecer todas as variáveis da problemática geopolítica, no intuito de alcançar uma decisão adequada e oportuna, tendo a percepção de que a interação dos fatores estratégicos não é matemática. Afinal, a guerra é fundamentalmente um fenômeno político de base social (Clausewitz, 1984).

Subsequentemente à identificação da opção estratégica nacional, é preciso verificar a modelagem estratégica concebida pela liderança política do Estado, tomando como base os seguintes modelos: ameaça direta, pressão indireta, ações sucessivas, conflito violento e conflito prolongado. Os modelos aqui citados foram originalmente descritos por Beaufre (1998:32-34), em sua obra *Introduction a la stratégie*, publicada em 1963, bem como constam da *Doutrina de operações conjuntas* (Brasil, 2011a:94-95). Como é possível perceber, a abordagem teórica e conceitual do general francês encontra eco no pensamento militar brasileiro, o que permite a este estudo da estratégia uma análise robusta e combinada entre teoria e doutrina.

A correta compreensão da modelagem estratégica mostra-se vital para uma concepção estratégica militar ajustada aos objetivos políticos e formas de solução do conflito. Em outras palavras,

> o gerenciamento de um conflito deve ser realizado segundo uma visão prospectiva que permita a condução dos acontecimentos ao encontro dos objetivos estabelecidos. Para tanto, foram idealizados modelos estratégicos com a finalidade de orientar o planejamento nacional do conflito, os quais indicam as formas de solução do conflito e as ações estratégicas decorrentes [Brasil, 2011a:94].

O modelo estratégico propicia orientação racional para a condução política do conflito, obstando o desencadeamento de ações estratégicas

por espasmos intuitivos. No entanto, distintamente de princípios fixos emanados da codificação da estratégia, tais modelos constituem apenas referências, sem a imposição de limites ou restrições ao pensamento inovador e flexível do estrategista. Na verdade, existem inúmeras possibilidades estratégicas deriváveis da combinação dos referidos modelos, sem tomar em conta as variadas interpretações dos conceitos a eles relacionados, caracterizando, destarte, a diversidade de soluções presentes no raciocínio estratégico. Beaufre (1998:35), de forma lúcida, esclareceu essa questão da seguinte maneira:

> Os cinco modelos que se acaba de indicar representam antes exemplos que uma classificação exaustiva dos diversos tipos de estratégia. Eles terão, sobretudo, o interesse em bem mostrar a diversidade de soluções, dentre as quais a estratégia deve saber escolher, e em permitir, assim, melhor aprender o caráter e a originalidade do raciocínio estratégico.

É plenamente cabível a variação de modelos em função do desenrolar do conflito, seja em termos de duração ou intensidade. O fracasso da manobra de crise sinaliza, em tese, a emergência do conflito armado, o que impõe, na maioria das vezes, uma alteração de modelo estratégico, salvo nos casos em que o Estado agredido renunciar ao uso da força.

Nas situações de beligerância em que o Estado defronta uma coalizão de países hostis, pode ser conveniente associar diferentes modelos estratégicos, levando em consideração as distintas características do poder nacional de cada rival.

A modelagem estratégica deve considerar, basicamente, a importância dos objetivos políticos,[44] a capacidade dos meios militares disponíveis e o grau de liberdade de ação existente nos contextos nacional e internacional.

---

[44] A importância dos objetivos políticos é uma questão concernente ao poder político do Estado. Em tese, interesses relacionados à soberania e à integridade territorial são vitais ao Estado. Contudo, estratégia não é uma ciência exata.

Associado à estratégia nacional da ação direta, o modelo de ameaça direta consubstancia-se por intermédio da ameaça concreta e direcionada de emprego do poder militar, por compelência ou dissuasão, coagindo o adversário a aceitar as condições que lhe são impostas ou renunciar às suas pretensões. O êxito coercitivo depende da edificação de capacidades militares com credibilidade internacional, bem como da determinação política de empregá-las na defesa dos interesses nacionais. Usualmente, a aplicação do citado modelo, adequado a situações em que os objetivos políticos são modestos, exige considerável superioridade de meios sobre o adversário; ainda assim, há que ter boa liberdade de ação para utilizá-los.

A Guerra da Lagosta, em verdade uma situação de crise entre o Brasil e a França, sucedida em 1963 na costa nordeste brasileira, retrata o emprego da ameaça direta por parte de ambos os atores envolvidos no litígio. De acordo com Gonçalves e Silva (2018:8, grifos no original):

> A Guerra da Lagosta ilustra, com clareza, os pressupostos da coerção. Em um primeiro momento, o governo francês move-se para manter o *status quo* da pesca de lagosta em litoral brasileiro, movendo uma embarcação militar para tentar dissuadir o Brasil de tomar qualquer ação, sob o risco de um conflito armado. Para fazer frente a essa ameaça, o Estado brasileiro decide compelir o governo francês a cessar a pesca do crustáceo, enviando para a cena de ação duas belonaves que, embora obsoletas, eram militarmente superiores. A ameaça francesa de *não impeça a pesca, ou usarei a força* foi contrastada pela ameaça brasileira de *cesse a pesca, ou usarei a força,* garantida pela ação de enviar os navios Pará e Paraná. O cálculo racional francês das dificuldades logísticas de empreender o conflito e o custo político de levá-lo a cabo levou a aquiescência com a ameaça brasileira, e a cessação da exploração do recurso natural.

Igualmente cabível em antagonismos com objetivos políticos modestos, o modelo de pressão indireta busca a solução da controvérsia por meio de um conjunto protagonista de ações políticas, econômicas

e psicológicas, em associação ou não com ações militares coercitivas, cujo efeito, nesse caso, é meramente coadjuvante. Tende a ser adotado quando a força militar se mostrar insuficiente para constituir uma ameaça decisiva ou, existindo suficiência de capacidade bélica, houver pouca liberdade de ação para empregá-la. Pelas condições supracitadas, conclui-se que esse modelo está vinculado à estratégia nacional da ação indireta, e seus efeitos desejados, em princípio, se concretizam em médio ou longo prazo.

O modelo estratégico de ações sucessivas alcança a resolução da contenda pelo emprego faseado de ações estratégicas, combinando ameaça direta, pressão indireta e ações militares limitadas de caráter restritivo e/ou ofensivo. Em alguma fase do referido modelo, há uso de hostilidade armada que, mesmo em condição restringente como possíveis ações de bloqueio, materializa agressão ao oponente, facultando a legítima defesa da parte agredida. Convém salientar que a efetivação de ações militares limitadas em força nem sempre acarreta retaliação armada por parte do ator afrontado, mormente nos casos em que este não dispuser de recursos militares suficientes para o enfrentamento bélico ou mantiver a disposição por um desenlace político do conflito. Tal modelo torna-se particularmente oportuno nas disputas geopolíticas envolvendo objetivos políticos importantes, todavia em contexto de pouca liberdade de ação e/ou limitação de recursos militares. Analisando separadamente cada fase, identifica-se a aplicação da estratégia nacional ora direta, ora indireta; porém, no quadro geral, esse modelo está associado à estratégia nacional da ação indireta, uma vez que as ações políticas, econômicas e psicológicas são consideradas mais relevantes para a decisão do conflito.

O modelo supramencionado foi habilmente utilizado por Hitler no período compreendido entre 1935 e 1939, no prelúdio da Segunda Guerra Mundial, por ocasião da remilitarização da Renânia e das anexações da Áustria e da Tchecoslováquia (Beaufre, 1998). Após eficiente articulação de ações político-diplomáticas e psicossociais empreendidas pelo governo alemão, a ocupação militar das citadas

regiões transcorreu sem resistência em força das partes antagonistas, mormente a França e o Reino Unido.

Mais recentemente, verificou-se a aplicação das ações sucessivas no conflito da Ucrânia, a partir de 2014, seja na região do Donbass, seja na Crimeia, em que a Rússia empregou seu poder nacional mediante a combinação de ameaça direta, pressão indireta e ações militares limitadas. A atuação de militares russos em solo ucraniano, sob o manto de empresas militares privadas,[45] as ações coercitivas desempenhadas pelas Forças Armadas russas na faixa fronteiriça russo-ucraniana, as pressões político-diplomáticas exercidas por Moscou, a campanha psicológica direcionada à população de origem russa, o apoio financeiro e logístico aos separatistas do Donbass e a ocupação militar da região da Crimeia constituem amostras de um conjunto de ações estratégicas implementadas pela Rússia em consonância com seus interesses no Leste europeu.

Mediante um confronto de baixa intensidade e longa duração, o conflito prolongado, em princípio, tenciona a vitória estratégica pelo desgaste psicológico do adversário, empregando táticas típicas do combate de guerrilha. Relacionado à estratégia nacional da ação indireta, tal modelo é apropriado a contendas contra oponentes militarmente muito mais fortes, em condições expressivas de assimetria de poder, inviabilizando o êxito em batalhas de nível tático.

As diversas experiências de insurgências ao longo do século XX contribuem para asseverar que é comum, nesses casos, que os interesses nacionais em jogo sejam vitais ao Estado, envolvendo objetivos políticos muito importantes. Diante de tal quadratura, dispõe-se assim de grande liberdade de ação, sobretudo na esfera nacional. Exemplificando o exposto, enquanto para os Estados Unidos a Guerra do Vietnã foi um conflito limitado, para os vietnamitas do Norte e

[45] Empresas militares privadas prestam serviços de assessoramento e treinamento militar, assim como segurança pessoal e patrimonial. Algumas, como o Wagner Group, atuam em combate, sendo, assim, classificadas como grupos mercenários.

do Sul, o conflito foi total e ilimitado, pois dele dependia o futuro daquela coletividade, bem como sua forma de organização política e econômica.

Diferentemente das abordagens de uso da força em conflitos violentos, as quais preconizam a vitória militar por intermédio de elevada atrição e da subordinação do inimigo à vontade do vencedor, no conflito prolongado o êxito estratégico se ancora na capacidade de desgastar o inimigo e mantê-lo sob permanente estresse (Sloan, 2012). Em referência ao supracitado modelo, Beaufre (1998:33) assinala: "Para poder durar, os meios empregados serão muito rústicos, mas a técnica de emprego [...] obrigará o adversário a um esforço bem mais considerável do que ele poderá suportar indefinidamente". Outrossim, Beaufre ressalta a necessidade de expressivo esforço moral da sociedade e boa coesão da alma nacional para o sucesso estratégico. Avaliando essa questão na obra *On war*, Clausewitz (1984:93, trad. nossa) define o desgaste do inimigo da seguinte forma: "Desgastar o inimigo em um conflito significa usar a duração da guerra para provocar uma exaustão gradual de sua resistência física e moral".[46] Ao dissertar sobre "o povo em armas" no contexto das insurreições ocorridas durante a Guerra Peninsular, no período de 1807 a 1814, Clausewitz (1984) concluiu que, nessa modalidade de conflito armado, prepondera a defesa estratégica e a ofensiva tática, ou seja, é preciso evitar a derrota em batalhas decisivas, mas é mister pressionar o adversário ininterruptamente.

Em contrapartida, quando o desfecho do litígio pode ser alcançado pela vitória militar em batalha, se possível de curta duração, com emprego de potentes recursos bélicos em múltiplos domínios, caracterizada por forte intensidade militar, opta-se pelo modelo de conflito violento.[47] Tal escolha revela-se adequada desde que os obje-

---

[46] No original: *"Wearing down the enemy in a conflict means using the duration of the war to bring about a gradual exhaustion of his physical and moral resistance"*.

[47] A despeito do emprego da violência armada em outros modelos estratégicos, preservou-se a nomenclatura instituída por Beaufre (1998).

tivos políticos sejam relevantes e exista boa liberdade de ação para o amplo e diversificado uso do poder militar. Esse modelo está vinculado à estratégia nacional da ação direta.

No tocante aos modelos anteriormente apresentados, deve-se levar em consideração que a ameaça direta e a pressão indireta buscam a solução pacífica do conflito, no contexto de uma manobra de crise, abdicando das hostilidades que constituam agressão física ao opositor. Por outro lado, cabe ressaltar que os demais modelos preconizam, em maior ou menor intensidade, ações militares violentas que representam, em si, atos de agressão à luz do direito internacional, mesmo as de caráter restritivo como os bloqueios navais e aéreos, exceto nos casos lícitos admitidos na Carta das Nações Unidas. Por conseguinte, o desencadeamento dessas ações estratégicas, em princípio, conduz ao enfrentamento bélico entre as partes conflitantes. Todavia, observa-se, no decorrer da história, que a utilização do modelo de ações sucessivas, em algumas crises específicas, não ocasionou a deflagração de conflitos armados entre os litigantes.

Condução nacional do conflito

Sucessivamente à concepção estratégica nacional, mostra-se essencial, no tocante à integração e à coordenação do planejamento militar com as demais esferas setoriais, a análise detalhada da condução do conflito no nível político. Esta é materializada pelas formas de solução do conflito selecionadas, nomeadamente a persuasão, a coerção e a violência, bem como as ações estratégicas decorrentes, durante cada fase do desenvolvimento do conflito e a cargo de cada expressão do poder nacional (Brasil, 2011a:98).

Figura 6
Exemplo de matriz de ações estratégicas

Natureza das ações estratégicas	Preparação	Execução					Exploração
	Paz	Crise		Conflito armado			Paz
	Persuasão	Persuasão	Coerção	Persuasão	Coerção	Violência	Persuasão
Política	AE-1: negociações diretas AE-2: tentativa de solução jurídica do conflito	AE-1: negociações diretas AE-3: mediação de organizações de segurança internacional	AE-4: protestos diplomáticos AE-5: constituição de coalizão AE-6: expulsão de agentes diplomáticos	AE-3: mediação de organizações de segurança internacional	AE-4: protestos diplomáticos AE-5: constituição de coalizão AE-7: ruptura de relações diplomáticas	---	AE-8: retomada das relações diplomáticas AE-9: iniciativas diplomáticas para consolidação da paz regional
Econômica	---	---	AE-1: embargo econômico AE-2: congelamento de bens do país oponente	---	AE-1: embargo econômico AE-2: congelamento de bens do país oponente	---	AE-3: apoio à reconstrução da área atingida AE-4: suspensão das sanções econômicas
Psicossocial	AE-1: campanha psicológica (apoio nacional e internacional)	AE-1: campanha psicológica (apoio nacional e internacional)	AE-2: campanha psicológica voltada ao oponente	AE-1: campanha psicológica (apoio nacional e internacional)	AE-2: campanha psicológica voltada ao oponente	---	AE-1: campanha psicológica (apoio nacional e internacional)
Militar	AE-1: inteligência e planejamento estratégico	---	AE-2: ativação dos comandos operacionais AE-3: ações militares coercitivas	---	---	AE-4: ações militares limitadas restritivas e ofensivas	AE-5: ações de desmobilização militar
		Desafio		Agressão			Acordo

Fonte: elaborada pelos autores.

A matriz de ações estratégicas anteriormente apresentada, por motivos evidentes, refere-se a uma hipotética situação de litígio, tomada a título ilustrativo, e de forma alguma estabelece um modelo padronizado de condução de conflitos. Como instrumento de gestão prospectiva, proporciona integração de esforços e visão holística ao estrategista, devendo ser flexível e dinâmica, em função de as disputas geopolíticas serem marcadas pela incerteza e volatilidade, independentemente da intensidade e duração do conflito.

As ações estratégicas dos competidores interagem constantemente; portanto, os registros de atuação estratégica representam tão somente possibilidades de emprego do poder nacional, consoante a concepção estratégica nacional. Sendo uma ferramenta de apoio ao processo de planejamento e decisão, a matriz permite alterações de curso à medida que a liderança política do Estado estabelece, quando necessário, novos objetivos e estratégias. Ademais, as ações estratégicas idealizadas no nível político não raro sofrem alterações à proporção que os planejamentos estratégicos setoriais são elaborados e desencadeados nas esferas político-diplomática, militar, econômica etc. Conforme o conflito se desenvolve, promove-se a atualização da matriz, mediante a ratificação, retificação ou simplesmente descarte das ações estratégicas previamente concebidas, como também há possibilidade de inserção de novas ações no planejamento original.

Naturalmente, caso as informações supracitadas não estejam explícitas nas diretrizes políticas expedidas, há necessidade de cerrada ligação entre as autoridades e assessores do nível político e seus correspondentes no nível estratégico militar, com a finalidade de elucidar, com a máxima clareza e precisão, as orientações e ações estratégicas estabelecidas.

A responsabilidade pelo gerenciamento de crises cabe à expressão política do poder nacional, sob a liderança direta do chefe de Estado, considerando a consultoria de um gabinete de crise. Seu propósito é alcançar uma solução pacífica para o conflito em atendimento aos interesses nacionais.

Como órgão consultivo do chefe de Estado, o gabinete de crise, em princípio, será constituído por um conselho das mais altas autoridades nacionais, moldando a base do gabinete, além de órgãos do governo relacionados à natureza do conflito e de um grupo executivo de assessores e especialistas. No Brasil, a base do gabinete de crise é o Conselho de Defesa Nacional, cuja composição consta da Constituição Federal de 1988. Conforme preconizado na *Estratégia nacional de defesa*:

> O Comandante Supremo das Forças Armadas, consultado o Conselho de Defesa Nacional, poderá ativar uma estrutura de gerenciamento de crise, com a participação de representantes do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como de representantes de outros Ministérios, se necessários [Brasil, 2012a:120].

No intuito de orientar a condução política do conflito, o gabinete de crise necessita adotar algumas medidas analíticas e formular propostas para a decisão do chefe de Estado, tais como:

- analisar a conjuntura nacional e internacional, as condições do poder nacional, a narrativa do conflito (origens, motivações e principais eventos) e os atores envolvidos (capacidades, centros de gravidade, inter-relações e respectivos interesses);
- avaliar as capacidades dos meios militares disponíveis em relação às forças oponentes e o grau de liberdade de ação para empregá-los;
- propor os objetivos políticos do conflito e o estado final desejado, em consonância com os interesses nacionais;
- propor a opção estratégica nacional, materializada pela seleção do método e modelagem estratégica, como referência, se julgado cabível;
- propor o comportamento político-estratégico a ser adotado na crise;

- propor as formas de solução do conflito mais adequadas; e
- propor a manobra de crise, consubstanciada pela combinação de ações estratégicas no tempo e no espaço, em conformidade com as etapas anteriores.

No início do estado de crise, em consonância com os objetivos políticos e a opção estratégica nacional, o Estado deve definir um comportamento político-estratégico entre as opções de escalar, estabilizar ou distender a crise. É preciso levar em consideração que a escalada da crise incorpora o risco de conflito armado; contudo, há situações em que o acirramento das tensões torna-se necessário para submeter o oponente aos interesses do Estado.

Por fim, após a decisão do chefe de Estado, cabe aos integrantes do gabinete a elaboração de um plano de gerenciamento de crise, com o objetivo de consolidar todas as deliberações anteriores.

Devem-se, ainda, antecipar providências na hipótese de fracasso da manobra de crise, que possivelmente resulte em conflito armado. Dessa forma, o gabinete presta assessoria ao chefe de Estado na expedição das diretrizes políticas para emprego das Forças Armadas.

Constitui providência igualmente importante a formulação dos termos e condições do acordo político que efetive a solução do conflito, além das ações estratégicas posteriores necessárias para neutralizar o ressurgimento do contencioso geopolítico.

Condicionantes políticas e militares

Ato contínuo, as condicionantes políticas e militares, constantes das diretrizes expedidas ao longo da cadeia decisória, necessitam ser perfeitamente compreendidas pelos planejadores estratégicos, em razão das restrições e limites impostos ao emprego da expressão militar do poder nacional.

A aprovação prévia do comandante supremo das Forças Armadas para as ações operacionais e táticas da campanha militar que tenham forte repercussão política, o respeito à neutralidade dos países não envolvidos na contenda e a observância das normas do direito internacional dos conflitos armados representam importantes condicionantes políticas à ação militar.

Em termos de condicionantes militares, podemos destacar a delimitação de áreas restritas às ações bélicas, a imposição de prazos, a proibição de danos a infraestruturas críticas específicas do oponente e a elaboração de regras de engajamento pelos comandos operacionais e seus escalões subordinados, entre outros exemplos. Além das limitações descritas, acordos e tratados internacionais assinados e ratificados pelo Brasil também impõem restrições às operações militares, como a proibição de emprego de agentes químicos, biológicos e nucleares, assim como a proibição de uso de minas terrestres do tipo antipessoal, esta última definida no Tratado de Ottawa assinado em 1997.

Objetivos estratégicos militares

Em conclusão desta fase, os objetivos políticos do conflito deverão ser traduzidos para o nível estratégico, estabelecendo-se, então, os objetivos estratégicos militares, que materializam o produto final das ações bélicas (Brasil, 2011a:98). Em suma, os objetivos estratégicos militares representam o que deve ser empreendido pelo poder militar no intuito de contribuir para a consecução dos objetivos políticos do Estado, em sinergia com os objetivos estratégicos das demais expressões do poder nacional. Acerca dessa questão, Mattos (1986:21-22) explana o seguinte:

> É importante compatibilizar o objetivo militar ao objetivo político ou, se quisermos, ao objetivo da guerra. Embora diferentes, eles não podem ser separados, porque as Nações não se empenham em guerra por amor à guerra e sim para a consecução de uma política. O objetivo militar é apenas o meio de atingir um fim político.

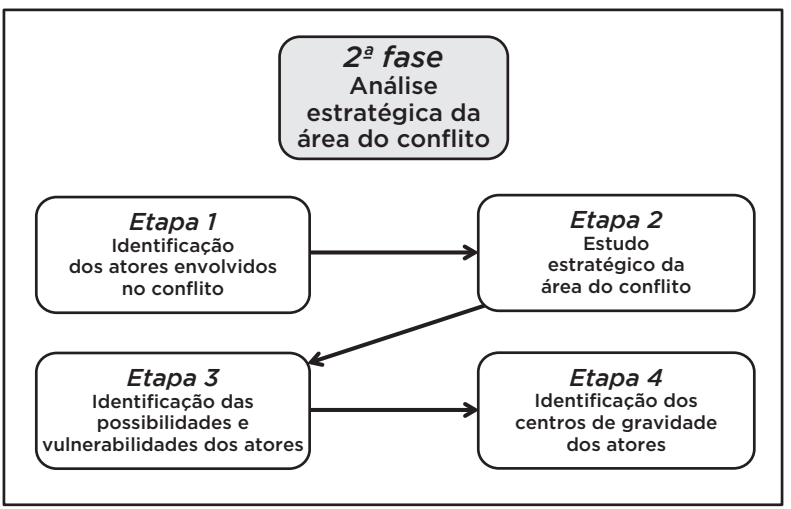
Para fins de esclarecimento, podemos enunciar, como possíveis objetivos estratégicos militares de eventuais conflitos: a neutralização, degradação ou desgaste das forças militares inimigas; a ocupação ou neutralização de centros do poder nacional adversário; a conquista ou manutenção de um espaço geográfico; a garantia de funcionamento de infraestruturas críticas do poder nacional; o restabelecimento da ordem pública e institucional em determinada região; a neutralização de forças irregulares, *inter alia*.

Convém frisar que a equivocada tradução dos objetivos políticos no plano estratégico militar ocasiona, na maioria dos casos, fracasso na contenda ou efeitos geopolíticos indesejáveis.

4. Analisando os atores envolvidos e a área do conflito

Nesse momento do exame de situação, definido o que deve ser alcançado pela expressão militar do poder nacional em contribuição para a resolução da controvérsia, há que averiguar, em pormenores, as múltiplas características da região conflituosa, fisiográficas e humanas, que conformam a natureza do ambiente operacional. Além disso, faz-se mister revelar as capacidades, deficiências e centros de gravidade de cada ator enredado direta ou indiretamente no lítigio, seja pela proximidade geográfica, seja em razão dos interesses em disputa. Todo esse esforço de análise é efetuado pela inteligência estratégica.

Figura 7
Segunda fase do exame de situação estratégico



Fonte: elaborada pelos autores.

Em termos gerais, a inteligência estratégica proporciona, essencialmente, conhecimentos relacionados às expressões do poder nacional dos atores presentes no cenário geopolítico, por intermédio de avaliações e estimativas estratégicas. Trata-se de atividade essencial para o planejamento estratégico militar e políticas de defesa nacional. Nesse contexto, pode-se afirmar:

> A Inteligência deve ser desenvolvida desde o tempo de paz, pois é ela que possibilita superar as incertezas. É da sua vertente prospectiva que procedem [...] [os] melhores resultados, permitindo o delineamento dos cursos de ação possíveis e os seus desdobramentos. A identificação das ameaças é o primeiro resultado da atividade da Inteligência de Defesa [Brasil, 2012a:129].

Além da busca permanente por informações voltadas para as capacidades das nações inseridas no entorno estratégico do Estado, bem como de potências extrarregionais, a inteligência estratégica promove, ainda, o acompanhamento sistemático de focos de tensão internos. Não obstante a centralidade do ambiente internacional, a incorporação do nível doméstico no horizonte de análise da inteligência estratégica se justifica porque é possível que, no plano interno, surjam ameaças aos interesses nacionais e à estabilidade institucional do país. Assim, é lícito supor:

> Serão desenvolvidas atividades permanentes de inteligência, para acompanhamento da situação e dos atores que possam vir a representar potenciais ameaças ao Estado e para proporcionar o alerta antecipado ante a possibilidade de concretização de tais ameaças [Brasil, 2012a:120].

Para atingir seus objetivos relacionados à produção de conhecimento relevante ao exame de situação, a inteligência estratégica militar vale-se, entre outras, de variadas fontes de informação. Inicialmente, utiliza o levantamento estratégico de área, conhecido

pelo acrônimo LEA, que consolida diversas informações relativas às expressões do poder nacional de atores presentes em determinada área geográfica. Adicionalmente, recorre aos bancos de dados das Forças Armadas, que agregam conhecimentos sobre as capacidades militares e a ordem de batalha de potenciais adversários. Ademais, aproveita-se da avaliação da conjuntura, documento de inteligência que descreve e avalia eventos políticos, econômicos, psicossociais e outros, no âmbito nacional e internacional. Nesse sentido, a avaliação da conjuntura proporciona elementos para a elaboração de outro documento, intitulado "Conjuntura", um extrato daquela com foco na área do conflito, que contribui sobremaneira para a percepção da dimensão humana do ambiente operacional. Beaufre (1998:153) sublinha a relevância do estudo da conjuntura para mitigar eventuais erros de avaliação estratégica:

> Em consequência, para limitar as probabilidades de erro, de terríveis consequências, torna-se indispensável organizar da melhor maneira o estudo da conjuntura. Contrariamente às nossas tradições, tornou-se extremamente importante prever bem, mais importante do que constituir forças cujo valor seria incerto. Não há estratégia moderna sem órgãos de estudo potentemente instrumentados, sem um método muito bom de análise de situações, sem perfeito conhecimento da evolução e das possibilidades de invenções de toda a ordem, suscetíveis de serem utilizadas.

Atores envolvidos no conflito

A análise estratégica da área do conflito inicia-se com a identificação dos atores envolvidos no litígio e suas respectivas atitudes, interesses e relações, sejam Estados ou grupos sociais, a fim de classificá-los, objetivamente, como oponentes, neutros, amigos ou aliados. Tal reconhecimento possibilita a determinação da amplitude e do escopo da análise de inteligência (Brasil, 2011a:98).

Usualmente consolidadas no nível político por acordo diplomático, as alianças militares são concebidas com a finalidade de promover interesses comuns inerentes à segurança nacional das partes signatárias, afiançando proteção mútua contra agressões armadas aos seus membros. De caráter tradicionalmente formal e perene, diferem das coalizões uma vez que estas formam-se em situações de crise contra ameaças específicas. Em princípio, alianças ou coalizões militares entre Estados configuram o emprego combinado de suas capacidades bélicas. Nesse mister, a análise estratégica deve sinalizar as possibilidades de alianças ou coalizões com nações que comunguem interesses comuns de segurança. Típico exemplo de coalizão militar, a despeito de sua nomenclatura, pode ser retratado pela Tríplice Aliança formada por Brasil, Argentina e Uruguai, por ocasião da Guerra do Paraguai, desenvolvida de 1864 a 1870, no Cone Sul do continente sul-americano. Naquela oportunidade, os três mencionados países, após agressões armadas paraguaias, entre outras razões, uniram-se contra a ameaça comum representada pelas ambições expansionistas do governo de Solano López.

Não obstante sua relevância no contexto do conflito armado, o planejamento estratégico militar não pode limitar-se ao estabelecimento de alianças ou coalizões. Consequentemente, é desejável que haja planos distintos apoiados em premissas de atuação independente, assim como de emprego combinado de força multinacional. A hipótese de emprego militar combinado com nações aliadas é particularmente relevante em situações de integração do Estado a tratados ou organismos de segurança regional que promovam auxílio militar recíproco em casos de agressão de potências extrarregionais. No âmbito das Nações Unidas, cabe ao Conselho de Segurança a autorização para o uso da força militar em missões de imposição da paz, normalmente por intermédio de uma coalizão multinacional *ad hoc* ou por delegação a organizações de segurança regional. Como exemplo, pode-se mencionar a ação militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte

(Otan) no Afeganistão após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos.

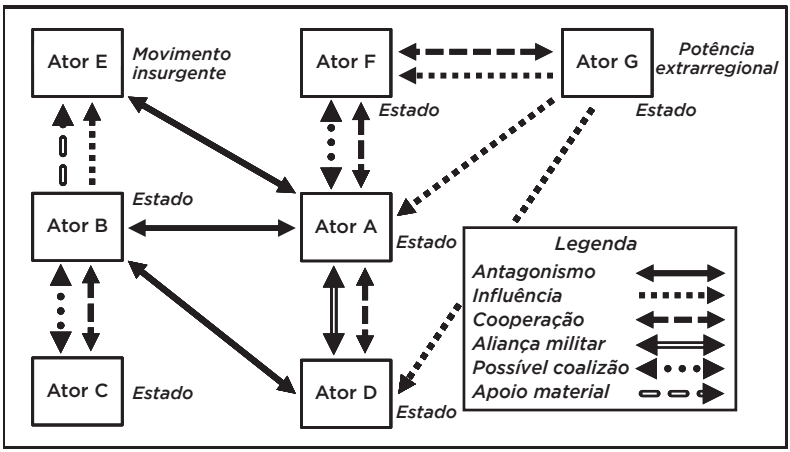
Relativamente aos neutros, há que avaliar a capacidade desses países de garantir sua neutralidade na contenda, impedindo que forças estrangeiras utilizem seu território para perpetrar ações bélicas contra o Estado. A citada capacidade, ou incapacidade, impacta diretamente o planejamento das opções estratégicas militares, especialmente a estrutura militar de defesa, bem como a distribuição territorial dos recursos militares. Durante a invasão do Iraque em 2003, a Turquia, apesar de ser membro da Otan, negou o uso de seu território por forças militares estadunidenses, inviabilizando a abertura de uma nova direção estratégica ofensiva ao território iraquiano oriunda do Norte. Por conseguinte, os americanos optaram pela realização de uma operação aeroterrestre de pequena monta para conquistar objetivos de interesse no norte do Iraque, contando com o inestimável apoio de suas forças de operações especiais e combatentes curdos. Em vista disso, é possível inferir que a neutralidade turca condicionou tanto o planejamento militar ofensivo dos americanos quanto os esforços defensivos iraquianos.

Em complemento à classificação dos oponentes, neutros, amigos e aliados, com base em suas respectivas atitudes de contraposição, imparcialidade, suporte e associação, mostra-se fundamental compreender os sortidos interesses em jogo, assim como as multiformes interações entre os diversos atores presentes na área do conflito ou implicados no contencioso em alguma medida, inclusive potências extrarregionais. A ferramenta gráfica "diagrama de relações" compõe valioso subsídio nesse sentido.[48]

---

[48] "A elaboração de um diagrama de relações resume o arco de influências dos atores presentes na crise, indicando as questões da competição, da cooperação, da influenciação e das alianças para melhor analisar as possibilidades comparativas que requer a situação" (Silva, 2017:7).

Figura 8
Exemplo de diagrama de relações



Fonte: elaborada pelos autores.

Estudo estratégico da área do conflito

Subsequentemente à identificação dos atores envolvidos no litígio, procede-se ao estudo estratégico da área do conflito, o qual consiste, basicamente, na averiguação de todas as informações de interesse para o planejamento estratégico militar, sobretudo as características do ambiente operacional e as capacidades do poder militar opositor. A fim de otimizar esse estudo, desenvolve-se uma análise de inteligência alicerçada no levantamento estratégico de área, nos bancos de dados das Forças Armadas e na conjuntura, com foco específico na região do conflito e olhar prioritário para o oponente (Brasil, 2011a:98).

O levantamento estratégico de área aborda, objetivamente, relevantes condições fisiográficas e inúmeros aspectos relacionados às expressões do poder nacional de todos os atores inseridos no contexto do conflito, com destaque para as características culturais das sociedades locais, o comportamento da opinião pública, as condições de governança e a situação macroeconômica dos países, a distribuição

do poder regional, os fluxos do comércio internacional, as condições de circulação interna na região considerada, a localização dos polos industriais e centros científico-tecnológicos, a exploração de recursos vitais à economia mundial e as infraestruturas críticas ao poder nacional dos envolvidos, *inter alia*.

Certamente, um dos aspectos mais importantes durante essa etapa do planejamento consiste na pormenorizada avaliação do poder militar das partes antagonistas, compreendendo uma apreciação detalhada das temáticas relacionadas ao emprego, ao equipamento, à instrução, à organização e às forças morais dos respectivos aparatos militares. Essa avaliação proporciona conclusões cruciais acerca das capacidades militares dos contendores, moldando um quadro de simetria ou assimetria de potencial bélico, com impacto direto na concepção estratégica militar. Avaliações simplórias, por negligência ou premência de tempo, podem sentenciar o planejamento estratégico ao fracasso.

Do ponto de vista do emprego militar, é mister avaliar a efetividade da doutrina tática, operacional e estratégica, em função de sua acentuada influência sobre a capacidade de combate e o nível de interoperabilidade[49] no âmbito das Forças Armadas. Contudo, tal doutrina não se revela exequível sem liderança estratégica competente, consubstanciada por um generalato selecionado em bases meritocráticas. Nessa perspectiva, não se pode desconsiderar a substancial contribuição da liderança estratégica de Napoleão Bonaparte às sucessivas vitórias do império francês contra seus rivais europeus no despertar do século XIX. Ademais, o emprego de forças militares não se processa sem adequada estrutura de comando e controle, contemporaneamente alicerçada em sistemas digitalizados de comunicações e informações, cujas capacidades proporcionem apoio à decisão, monitoramento e controle das atividades desenvolvidas, consciência situacional das

[49] Capacidade de forças militares, nacionais ou aliadas, operarem sinergicamente no cumprimento de missões táticas ou estratégicas em razão da compatibilidade doutrinária e do intercâmbio de informações e serviços.

operações militares, além de proteção eletrônica e cibernética aos mencionados recursos.

Se o desenvolvimento tecnológico propicia mudanças qualitativas nas estruturas de comando e controle, a apreciação das forças morais continua fundamental para a proposição estratégica, desde Sun Tzu e Clausewitz até nossos tempos. Por essa ótica, constata-se, em inúmeros casos históricos, a profícua influência da tradição militar e do apoio da sociedade sobre o estado psicológico da tropa, assim como o efeito potencializador, por vezes decisivo no desenrolar das batalhas, da motivação para o combate existente no seio das forças navais, terrestres e áereas. Cabe destacar que a motivação para o combate está intimamente conectada à legitimidade da causa do conflito, entre outros fatores igualmente relevantes, como o adestramento da tropa e a liderança militar. Nesse sentido, a defesa da pátria potencializa sobremodo o espírito de luta das tropas, ao contrário das intervenções belicistas extrarregionais, por motivos geopolíticos não relacionados à sobrevivência do Estado.

A questão motivacional sobressai com rara nitidez na apreciação das forças morais antagônicas durante a Guerra do Vietnã, travada de 1964 a 1975. Por um lado, as forças comunistas, compostas por tropas do Vietnã do Norte e guerrilheiros (vietcongues), lutavam pela unificação de sua terra natal, causa de grande apelo psicológico e força moral. Por outro, as forças dos Estados Unidos, apoiadas por tropas sul-vietnamitas e contingentes sul-coreanos e australianos, entre outros, confrontavam seus adversários sob a lógica do embate entre as superpotências da Guerra Fria, com o propósito de neutralizar a expansão da ideologia comunista no Sudeste asiático. Ademais, as tropas estadunidenses, a despeito de sua forte tradição militar, não contavam com o apoio da sociedade civil americana. Tal discrepância de forças morais entre as partes belicosas contribuiu demasiado para o fracasso estratégico dos Estados Unidos na região.

Não obstante a importância das forças morais para a vitória, é preciso considerar as condições do equipamento militar das forças beligerantes. Avaliam-se, nesse quesito, fatores como: a dotação orgâ-

nica das unidades militares, as taxas de disponibilidade operacional, o nível tecnológico agregado e a capacidade da indústria bélica nacional de garantir o fornecimento do material de emprego militar às Forças Armadas. Por ocasião da Primeira Guerra do Golfo, em 1991, ficou patente a supremacia tecnológica do sistema militar americano no âmbito global, com decisiva influência sobre o resultado daquele conflito. Outrossim, as Forças Armadas iraquianas eram extremamente dependentes de material bélico oriundo do exterior, e muitas de suas unidades militares estavam dotadas com equipamentos obsoletos. A partir da constatação dessa discrepância material e tecnológica, atores oponentes aos Estados Unidos optaram por outros caminhos estratégicos para contestar sua hegemonia mundial.

Em adição ao que precede, faz-se mister aferir o aspecto "organização militar" por sua condição básica para a percepção de capacidades, uma vez que expõe a composição do aparato militar, em termos de elementos navais, aéreos e terrestres discriminados pelo valor e natureza de seus meios de combate, assim como seus recursos logísticos e de apoio ao combate. Ademais, a capacidade de mobilização militar, em pessoal, material, serviços e instalações, revela-se decisiva, mormente em conflitos de longa duração.

Por outro lado, a preponderância numérica e tecnológica pode não ser suficiente ante adversários bem preparados (Biddle, 2004). Por conseguinte, recomenda-se verificar o nível de instrução militar das forças combatentes. Nesse contexto, analisa-se o nível de profissionalismo dos recursos humanos em percentuais comparativos de recrutas e profissionais; o grau de adestramento da tropa, estimado pela intensidade do treinamento tático com apoio de modernos equipamentos de simulação de combate;[50] e a qualificação técnico-profissional

[50] Pode ser construtiva, para adestramento de estados-maiores mediante manobra na carta topográfica com apoio de sistema de simulação (jogo de guerra); virtual, para treinamento de operadores de equipamentos militares por intermédio de simuladores computadorizados; ou viva, para adestramento da tropa em terreno real com uso de dispositivos de simulação de engajamento tático baseados em tecnologia *laser*.

dos quadros que compõem a liderança tática das organizações militares. Por esse enfoque, a Guerra das Malvinas ou Falklands, em 1982, demonstrou categoricamente a ineficiência das tropas argentinas, em sua maioria compostas por recrutas inexperientes, ante efetivos profissionais britânicos muito bem adestrados.

Possibilidades, vulnerabilidades e centros de gravidade

As conclusões da análise de inteligência mais significativas para a formulação das opções estratégicas militares consistem na verificação dos fatores de força e fraqueza dos envolvidos, no levantamento consecutivo de suas possibilidades e vulnerabilidades e na identificação dos seus respectivos centros de gravidade (CG). A princípio, a referida análise deve evidenciar detalhadamente os fatores de força e fraqueza de cada ator implicado na controvérsia, depreendendo, respectivamente, suas capacidades relevantes e deficiências de poder.

No nível estratégico, consideram-se possibilidades as ações que determinada parte litigiosa é efetivamente capaz de realizar e que interferem, em alguma medida, nos objetivos e na manobra estratégica de seu oponente. O conhecimento das possibilidades do inimigo mostra-se essencial no planejamento estratégico militar em razão da necessidade de mitigação de riscos por intermédio de medidas de contraposição.

Em termos genéricos, entende-se "vulnerabilidade" como uma fraqueza passível de ser explorada pelo oponente. A título de exemplo, pode-se inferir que um Estado deficiente em defesa antiaérea não apresenta a vulnerabilidade correspondente diante de um adversário incapaz de explorar o espaço aéreo para o cumprimento de suas tarefas operacionais.

Conceito amplamente abordado na teoria da guerra de Clausewitz (1984), centro de gravidade é um fundamento corrente do pensamento

militar ocidental. A identificação dos centros de gravidade,[51] amigos e inimigos, compreende procedimento vital para o planejamento militar, visto que o esforço maior da campanha deve ser realizado seja para protegê-los, seja para neutralizá-los, respectivamente, em virtude de representarem fontes de força que sustentam a estrutura do poder nacional.

Os centros de gravidade compreendem sistemas físicos, regiões de uma nação, personalidades ou aspectos abstratos, que geram força material e liberdade de ação, como também alimentam a vontade de lutar. Podem revelar-se em todas as expressões do poder nacional, de forma tangível ou intangível, como forças militares, polos industriais, centros político-administrativos, opinião pública, lideranças políticas, ideias-força, coesão de aliança, comércio exterior, entre outros. A diversidade dos centros de gravidade, pela ótica da tangibilidade, é adequadamente ilustrada por Colin Gray ao abordar dois conflitos estadunidenses do século XX: no Sudeste asiático e Oriente Médio. De acordo com Gray (2016:133):

> Durante a fase dos EUA na Guerra do Vietnã, o Vietnã do Norte identificou corretamente a opinião pública americana como o principal centro de gravidade de seu inimigo. Na Guerra do Golfo de 1991, os líderes políticos e militares dos EUA concentraram-se sobre a pessoa do líder inimigo Saddam Hussein e sobre a fração de seu exército utilizada para dar apoio a seu regime pessoal, a Guarda Republicana.

Na perspectiva clausewitziana, a coesão e a concentração de massa compreendem fatores importantes para a correta identificação do centro de gravidade. Segundo o ilustre pensador militar:

---

[51] "É uma fonte de força, poder e resistência física ou moral que confere ao contendor, em última análise, a liberdade de ação para utilizar integralmente seu poder de combate. O CG, uma vez conquistado ou atingido, poderá resultar no desmoronamento da estrutura de poder, uma vez que se trata de um ponto de equilíbrio que dá coesão às forças, à estrutura de poder e à resistência do adversário, sustendo o seu esforço de combate" (Brasil, 2015a:59).

> Um centro de gravidade é sempre encontrado onde a massa estiver mais densamente concentrada. Ele oferece o alvo mais efetivo para um golpe; além disso, o golpe mais violento é o desferido pelo centro de gravidade. O mesmo vale para a guerra. As forças combatentes de cada beligerante – seja um único Estado ou uma aliança de Estados – possui uma certa unidade e, portanto, alguma coesão. Onde existe coesão, a analogia do centro de gravidade pode ser aplicada. Assim, estas forças possuirão determinados centros de gravidade que, por seus movimentos e direções, governam o resto, e esses centros de gravidade serão encontrados onde quer que as forças estejam mais concentradas[52] [Clausewitz, 1984:485-486, trad. nossa].

De forma categórica, o general prussiano considerava que o esforço decisivo da guerra deve ser direcionado aos centros de gravidade do adversário, exemplificando algumas situações:

> Para Alexandre, Gustavo Adolfo, Carlos XII e Frederico o Grande, o centro de gravidade era o seu exército. Se o seu exército tivesse sido destruído, eles teriam entrado para a história como fracassados. Em países sujeitos a conflitos domésticos, o centro de gravidade é geralmente a capital. Em pequenos países que dependem de outros maiores, normalmente é o exército do seu protetor. Entre as alianças, está na comunhão de interesses, e nas rebeliões populares está nas personalidades dos líderes e na

---

[52] No original: *"A center of gravity is always found where the mass is concentrated most densely. It presents the most effective target for a blow; furthermore, the heaviest blow is that struck by the center of gravity. The same holds true in war. The fighting forces of each belligerent – whether a single state or an alliance of states – have a certain unity and therefore some cohesion. Where there is cohesion, the analogy of the center of gravity can be applied. Thus, these forces will possess certain centers of gravity, which, by their movement and direction, govern the rest; and those centers of gravity will be found wherever the forces are most concentrated"*.

> opinião pública. É contra esses pontos que as nossas energias devem ser direcionadas[53] [Clausewitz, 1984:596, trad. nossa].

Contudo, para obter sucesso na concepção estratégica, não basta o mero levantamento dos centros de gravidade do oponente, mas principalmente a percepção acurada de suas vulnerabilidades críticas. Em verdade, tais vulnerabilidades configuram deficiências sistêmicas do próprio centro de gravidade, que podem ser exploradas pelo rival por intermédio de ações estratégicas voltadas para sua neutralização ou destruição.

Preliminarmente, há que reconhecer as capacidades críticas de cada centro de gravidade, habilidades primárias que o caracterizam como fonte de força e poder. Uma vez conhecidas tais habilidades, busca-se detectar os recursos e/ou condições sistêmicas que proporcionam o desempenho das citadas capacidades, designados como requisitos críticos. Por fim, verifica-se o nível de segurança de cada requisito em busca de fraquezas passíveis de exploração, ou seja, vulnerabilidades críticas.

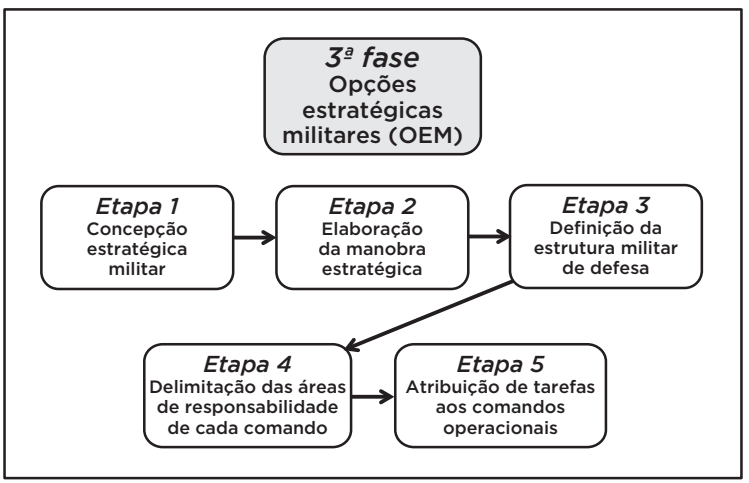
---

[53] No original: *"For Alexander, Gustavus Adolphus, Charles XII, and Frederick the Great, the center of gravity was their army. If the army had been destroyed, they would all have gone down in history as failures. In countries subject to domestic strife, the center of gravity is generally the capital. In small countries that rely on large ones, it is usually the army of their protector. Among alliances, it lies in the community of interest, and in popular uprisings it is the personalities of the leaders and public opinion. It is against these that our energies should be directed"*.

5. Formulando as opções estratégicas militares

A opção estratégica militar é uma maneira lógica e viável de alcançar os objetivos estabelecidos para o conflito. Fundamentalmente, constitui a linha de ação no nível estratégico. No desenrolar dessa fase, são formuladas algumas OEM, as quais serão ulteriormente analisadas e comparadas, com a finalidade de selecionar a mais vantajosa e com maior probabilidade de êxito, observados, entre outros aspectos, a simplicidade de execução, os custos estimados e os potenciais riscos envolvidos. Na formulação das opções estratégicas militares, é possível variar o método da estratégia militar, a manobra estratégica, a composição da estrutura militar de defesa, os limites das áreas de responsabilidade e/ou as tarefas atribuídas aos comandos operacionais (Brasil, 2011a:99).

Figura 9
Terceira fase do exame de situação estratégico



Fonte: elaborada pelos autores.

Concepção estratégica militar

No início da terceira fase do exame de situação, compõe tarefa basilar de planejamento a concepção estratégica militar, compulsoriamente alinhada à estratégia nacional concebida pela liderança política do Estado. Segundo a *Doutrina de operações conjuntas* (Brasil, 2011a:95), estratégia militar é a arte de preparar e aplicar o poder militar durante os conflitos, considerados os óbices existentes ou potenciais, com vistas a manter ou alcançar os objetivos fixados no nível político. Conclui-se, destarte, que a estratégia militar representa um dos componentes da estratégia nacional.

Em regra, o nível estratégico de planejamento pode adotar um dos seguintes métodos da estratégia militar: ação direta, ação indireta, aproximação indireta ou nuclear. Cabe salientar, antecipadamente, que os métodos infradescritos constam da *Doutrina de operações conjuntas* (Brasil, 2011a:95).

Com foco na destruição das Forças Armadas inimigas e na conquista de seu território, a estratégia militar da ação direta objetiva a solução da controvérsia por meio da vitória militar em batalha. Tal método exige flagrante superioridade de meios militares e boa liberdade de ação para empregá-los. Por conseguinte, está vinculado à estratégia nacional da ação direta.

Carl von Clausewitz[54] é considerado o grande mentor do supracitado método estratégico e pregava a primazia da política em contraposição à noção de que a guerra deveria se submeter a uma lógica militar. Sua obra *Da guerra*, publicada postumamente em 1832, congrega seu legado mais significativo ao pensamento estratégico contemporâneo.

Hodiernamente, além do legado do pensamento estratégico de autores como Clausewitz, há que considerar também as normas do

[54] Carl von Clausewitz, militar e escritor prussiano, nasceu em 1780 e combateu as forças napoleônicas no início do século XIX. Sua obra influenciou fortemente o pensamento militar em escala mundial.

direito internacional dos conflitos armados em relação à destruição das forças inimigas. O vocábulo "destruição" deve ser entendido como neutralização, que corresponde, em termos militares, a retirar o poder de combate do oponente, torná-lo impotente, seja pela captura, seja pela destruição em face da negativa de rendição. Inclusive, para Clausewitz (1984), a completa obliteração física do inimigo não era uma condição necessária para a vitória. Quebrar a vontade de lutar do inimigo era tão ou mais relevante do que seu "desarme".

A expressão "flagrante superioridade de meios militares" incorpora interpretações diversas. A ampla vantagem do atacante em poder de combate, nem sempre assegurada pela prevalência numérica e tecnológica, somente será verificada em situações de assimetria militar entre as partes beligerantes. O enfrentamento bélico entre partes equipotentes, moldado pelo referido método estratégico militar, pode ocasionar uma longa guerra de atrição, redundando em impasse estratégico.

É preciso levar em conta, ainda, outros aspectos contribuintes para o poder de combate das forças militares, a saber: nível de adestramento tático, índice de profissionalismo das tropas, liderança militar, motivação para o combate, *inter alia*. Significa afirmar que vultosas forças militares, apoiadas por forte aparato tecnológico, mas deficientes em treinamento, desmotivadas e mal lideradas, podem fracassar ante adversários obstinados, adestrados e sob competente liderança militar, a despeito de estarem em desvantagem numérica e/ou tecnológica. A história militar, invariavelmente, nos ensina lições a esse respeito.

A invasão do Iraque em 2003, também conhecida como Segunda Guerra do Golfo, desempenhada majoritariamente por tropas estadunidenses e britânicas, constituiu exemplo do supramencionado modelo estratégico militar, em que as forças da coalizão, em decorrência de sua ampla superioridade de poder de combate, neutralizaram com facilidade as Forças Armadas oponentes, assim como ocuparam integralmente o território iraquiano em menos de um mês.

Similarmente, a estratégia militar da aproximação indireta busca a solução do conflito pela vitória militar, porém preconiza a adoção

de linha de ação que desequilibre o adversário, atingindo seu centro de gravidade e anulando sua capacidade de reação. Dessa forma, minimiza-se o nível de atrição e evita-se a destruição total das forças inimigas, por intermédio de ações em profundidade contra sua retaguarda, paralisando-as e forçando-as à rendição. O sucesso desse método requer a exata identificação do centro de gravidade adversário, e sua adoção é mais apropriada em situações de equilíbrio das capacidades militares dos contendores.

Apesar de sua nomenclatura indicar o contrário, a aproximação indireta está vinculada à estratégia nacional da ação direta, pois visa à resolução do confronto pela neutralização das forças inimigas em batalha. Beaufre (1998:121) refere-se, destarte, ao mencionado método: "A aproximação indireta, com efeito, visa à vitória militar [...] Eis por que classifiquei a aproximação indireta na estratégia direta".

A teoria da aproximação indireta foi originalmente concebida em 1929 pelo historiador e pensador militar britânico Lidell Hart.[55] Hart vislumbrou a guerra mecanizada como a tendência dos conflitos bélicos futuros, marcados por forças altamente móveis, com base no emprego combinado de carros de combate (tanques) e tropas de infantaria. A mobilidade das citadas forças permitiria a realização de manobras envolventes de grande profundidade para atingir o centro de gravidade do Exército inimigo (Brasil, 2011c:29-31).

A referida estratégia militar configura resposta ao impasse existente entre potências militares de mesmo nível. "Na realidade, essa manobra de aproximação indireta é um meio que se impõe àquele de dois adversários que não está seguro de ser suficientemente forte para bater o inimigo" (Beaufre, 1998:119-120).

---

[55] Lidell Hart, capitão reformado do Exército britânico por graves ferimentos sofridos na Primeira Guerra Mundial, é considerado um dos maiores estrategistas do século XX e grande influenciador da guerra de movimento empreendida pelos alemães na Segunda Guerra Mundial.

A invasão da França em 1940, durante a Segunda Guerra Mundial, exemplifica plenamente a aplicação dos conceitos relativos à estratégia militar da aproximação indireta. Havia, na época, um aparente equilíbrio de forças entre o Exército alemão e as tropas franco-britânicas. Após rápida ofensiva contra a Bélgica e a Holanda, os alemães surpreenderam seus oponentes ao concentrar a maioria de seus meios na região das Ardenas, local selecionado para a ação ofensiva principal, a despeito de ser inadequada ao emprego maciço de forças blindadas. Baseando sua defesa nas fortificações da Linha Maginot, os aliados não foram capazes de se contrapor à manobra envolvente dos nazistas. A épica retirada britânica de Dunquerque ilustra o desfecho da brilhante campanha militar do Exército alemão, caracterizada pela paralisia estratégica imposta aos adversários.

Tomando em conta o efeito suplementar das ações militares em relação à atuação das demais expressões do poder nacional, a estratégia militar da ação indireta visa ao desenlace da contenda pela submissão do oponente. Esse método estratégico militar admite, basicamente, duas manobras estratégicas: resistência ou ações militares limitadas. A manobra de resistência tem como objetivo desgastar psicologicamente o adversário por meio de ações de guerrilha, enquanto a manobra de ações militares limitadas consiste em ações de bloqueio, bombardeios, incursões e outras. Ambas são complementares às ações políticas, econômicas e psicológicas, consideradas estas mais decisivas para a solução do litígio.

No contexto das ações militares limitadas, restritivas e/ou ofensivas, é interessante destacar que a interdição de alvos militares, a interrupção do comércio exterior e os danos às infraestruturas críticas, a despeito de não neutralizarem por completo as Forças Armadas inimigas, ocasionam grave efeito asfixiante na economia adversária, desmoralizam o governo perante a opinião pública, degradam as capacidades militares e desgastam psicologicamente tanto a sociedade quanto as tropas oponentes.

O pensador militar mais proeminente no tocante ao método estratégico militar da ação indireta é Sun Tzu.[56] Seu conhecimento estratégico encontra-se consolidado na afamada obra *A arte da guerra*, escrita há muitos séculos, contudo largamente utilizada por vários segmentos da sociedade contemporânea.

Mao Tsé-Tung,[57] outro destacado filósofo da ação militar indireta, estabeleceu a essência da guerrilha em poucas regras: ligação íntima entre a população e os guerrilheiros, retraimento ante uma ofensiva inimiga, fustigamento e ataque contra forças oponentes em retirada, estratégia de um contra cinco (fraco contra forte), tática de cinco contra um (concentração de forças), logística e armamento oriundos de recursos tomados ao inimigo (Beaufre, 1998:128). Diante do que precede, é possível inferir que Mao Tsé-Tung identifica no apoio da população um centro de gravidade da guerrilha, bem como recomenda a combinação de uma postura estratégica defensiva com uma postura tática ofensiva.

No que tange à manobra estratégica baseada em ações militares limitadas, a história nos apresenta um robusto exemplo. Em 1999, como parte da Guerra do Kosovo, a Otan desencadeou uma operação de interdição aérea ("Operation Allied Force") contra a República Federal da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro), com o propósito de cessar o enfrentamento entre forças sérvias e kosovares, responsável por um grave desastre humanitário na região do conflito, bem como recorrentes violações de direitos humanos. O resultado do intensivo bombardeio áereo, principalmente direcionado às cidades de Belgrado e Novi Sad, foi a submissão do governo iugoslavo em consequência dos sérios efeitos causados pela enorme destruição de sua infraestrutura econômica e militar.

---

[56] General, estrategista e filósofo chinês, Sun Tzu, segundo pesquisas recentes, teria vivido no período dos reinos combatentes, na China, entre 475 e 221 a.C.

[57] Político e estrategista chinês, Mao Tsé-Tung liderou a Revolução Comunista chinesa, sendo considerado o teórico da guerra popular revolucionária.

No escopo geral da estratégia militar da ação indireta, a Guerra Afegã-Soviética, de 1979 a 1989, representou notável exemplo de uma manobra estratégica fundamentada na resistência, por parte dos afegãos, contra as forças invasoras da União Soviética. Após uma década de ocupação militar, as tropas soviéticas, completamente exauridas física e psicologicamente, retiraram-se da área conflagrada sem alcançar seus objetivos políticos e estratégicos.

De outra forma, muito comum nos tempos atuais, alguns Estados valem-se de movimentos insurgentes, inclusive organizações terroristas, em áreas estratégicas de interesse, apoiados por elementos de operações especiais ou empresas militares privadas, para alcançarem seus objetivos de política externa. Em permanente crise com Israel e Arábia Saudita, o Irã, por motivos distintos, apoia grupos islâmicos palestinos e libaneses contrários à paz com o Estado judeu, assim como patrocina o grupo xiita iemenita Houthi em oposição à Arábia Saudita. Outro ator especialista na estratégia militar da ação indireta, a Rússia promove seus interesses geopolíticos por intermédio da pseudoempresa militar privada conhecida como Wagner Group, mormente nos conflitos da Síria, Líbia e Ucrânia.

Para fins de elucidação, cabe reforçar a diferença existente entre as estratégias militares da ação indireta e da aproximação indireta:

> O Coronel Guy Doly (*Strategic* [*sic*] *France Europe*) procura fazer uma distinção entre a Estratégia de ação indireta e a chamada Estratégia de aproximação indireta, tantas vezes referida por Liddell Hart. A primeira, de ação indireta, seria a antiquíssima estratégia do escritor militar chinês Sun Tzu, de busca da vitória puramente pela surpresa, pelas manobras diversionárias, visando à desagregação psicológica, evitando o choque, ou a batalha com as forças principais do inimigo. A segunda, de aproximação indireta, utiliza-se preponderantemente da manobra, da surpresa, da diversão, mas não exclui a ideia subjacente da busca da decisão pela batalha [Mattos, 1986:32, grifo no original].

A partir de 1945, a diversidade de métodos estratégicos foi ampliada com o advento da arma atômica, em razão de sua capacidade destrutiva e do alcance de seus vetores, dando origem a uma estratégia militar específica (Freedman, 2003). Em tese, a estratégia militar nuclear busca a resolução do conflito pelo emprego de armamento atômico contra os centros do poder adversário, sejam políticos, econômicos, psicossociais, científico-tecnológicos ou militares, e contra suas forças estratégicas de ataque nuclear. Tal capacidade estratégica ofensiva é modelada, usualmente, por uma tríade nuclear constituída por mísseis balísticos[58] intercontinentais (ICBM, em inglês), lançados de silos ou plataformas móveis; mísseis balísticos lançados de submarinos (SLBM, em inglês); e bombardeiros estratégicos armados com mísseis de cruzeiro e bombas atômicas. Há, também, a possibilidade de emprego de armas nucleares táticas, de menor potencial destrutivo, embora causadoras de danos catastróficos, em conjugação ou não com operações militares convencionais. Logicamente, em função do incomensurável poder de destruição em curtíssimo prazo, a estratégia militar nuclear está relacionada à estratégia nacional da ação direta.

Os Estados dotados de arsenal nuclear, por reduzido que seja, geram considerável efeito dissuasório sobre todas as potências militares planetárias, visto que poderosas forças convencionais tornam-se impotentes contra a destruição em massa e a contaminação radioativa provocadas pelas explosões nucleares. Não obstante a crescente relevância da dissuasão convencional desde a Guerra Fria (Mearsheimer, 1983), pode-se afirmar que o arsenal nuclear representa o instrumento mais eficaz no contexto da estratégia da dissuasão (Freedman, 2003). Todavia, mesmo em caráter limitado, o custo de empregar armas nucleares pode ser politicamente insustentável.

---

[58] Mísseis balísticos nucleares, quanto ao alcance, são assim classificados: curto alcance, inferior a 1.000 km; médio alcance, de 1.000 a 3.000 km; alcance intermediário, de 3.000 a 5.500 km; e intercontinentais, acima de 5.500 km (United States of America, 2013).

Como a dissuasão opera no cálculo estratégico acerca de um potencial intercâmbio nuclear, mostra-se deveras relevante a questão da iniciativa no ataque nuclear. Nesse sentido, a ideia de primeiro e segundo ataques transparece normalmente nas concepções estratégicas relacionadas à aceitação ou não do primeiro uso. Em certos casos, o Estado pode declarar, como estratégia de segurança nacional, que seu armamento atômico destina-se apenas a retaliar um ataque nuclear adverso. De outro modo, o Estado pode considerar, em seu leque de opções, o emprego ofensivo do seu arsenal nuclear como primeiro ataque.

Correntemente, não há liberdade de ação para emprego de armamento atômico, exceto em legítima defesa. Pelo menos até hoje, o interdito nuclear tem sido preservado, com as potências nucleares abstendo-se do uso de armas atômicas nos conflitos em que estiveram envolvidas, mesmo em caráter tático e de forma limitada (Alsina Júnior, 2018:77).

Em contrapartida ao potencial ofensivo nuclear, foram desenvolvidos mecanismos defensivos com base: na destruição preventiva do arsenal inimigo, uma possibilidade bastante controversa; no alerta proporcionado por sistemas de vigilância e rastreamento de mísseis; na interceptação dos vetores nucleares em trajetória por mísseis antibalísticos e armas de energia direta, antes de sua detonação nos alvos designados; na mobilidade das estações de lançamento; na construção de abrigos resistentes; e na capacidade de retaliação nuclear. A acentuada furtividade e o alcance ilimitado dos submarinos nucleares de mísseis balísticos (SSBN, em inglês) tornam esses ativos militares ideais para compor o pilar básico da capacidade retaliatória das potências atômicas, visto que consubstanciam a possibilidade de segundo ataque.

Associando as capacidades ofensiva e defensiva da estratégia nuclear, desponta a doutrina de "destruição mútua assegurada" (MAD, em inglês), que consiste na provável aniquilação de ambos os oponentes em decorrência do emprego maciço de armas nucleares. Contemporaneamente, o impasse estratégico caracterizado pela teoria supracitada

contribui para o interdito nuclear e garante uma condição de equilíbrio no domínio do restrito clube atômico, em que os custos de emprego de armas nucleares, mesmo as táticas, revelam-se proibitivos.

A questão do impasse nuclear durante a Guerra Fria é abordada por Mattos (1986:45) com bastante clareza e simplicidade:

> Este é o quadro paralisante da guerra nuclear. Paralisante porque as duas superpotências rivais acumularam enormes arsenais e dispõem de inúmeros meios de lançamento intercontinental; tudo aliado a um dispositivo de vigilância recíproca, detecção eletrônica da agressão e da resposta imediata. Criou-se, assim, uma *"paralisis"*, resultado da certeza da destruição mútua.

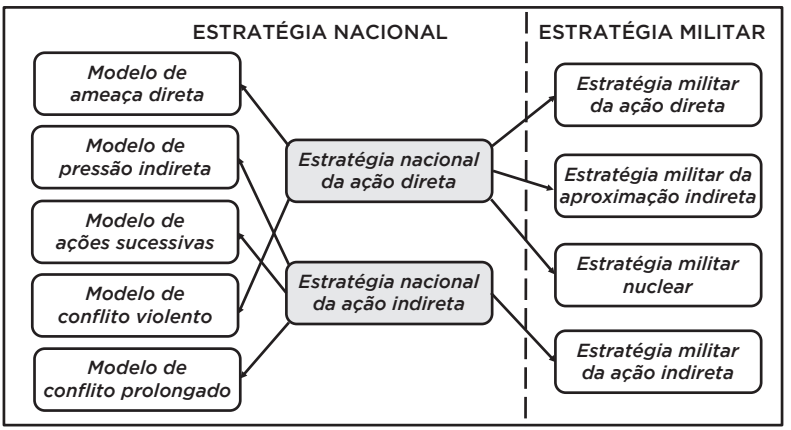
A guerra espacial, aproveitando-se das inovações tecnológicas em curso, mormente no que concerne ao uso de armas de energia direta (*laser*) em satélites de batalha, pode alterar o equilíbrio estratégico das potências atômicas ao viabilizar a interceptação de vetores nucleares em trajetória ascendente ou suborbital. Da mesma forma que o recente desenvolvimento tecnológico pode amplificar as chances defensivas, também se robustecem as capacidades ofensivas no campo nuclear. Tecnologias missílicas hipersônicas,[59] contra as quais ainda não existem contramedidas seguras, afetam o equilíbrio estratégico e o cálculo dissuasório.

No caso brasileiro em específico, não se considera o método nuclear como opção de planejamento estratégico, em razão de o Brasil não dispor de armamento atômico, além de ser signatário do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) desde 1998. Prevendo em seu escopo o futuro desarmamento nuclear global, esse acordo internacional reconhece apenas cinco potências nucleares, nomeadamente Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China, não por

[59] Armas hipersônicas realizam voos na atmosfera a velocidades acima de Mach 5 (> 6.174 km/h), ou seja, superiores a cinco vezes a velocidade do som.

coincidência os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Os demais signatários do supramencionado tratado renunciam ao desenvolvimento ou à aquisição de armas nucleares, todavia podem utilizar a energia atômica para fins pacíficos, inclusive na propulsão de ativos militares, desde que monitorados pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Existem outras nações detentoras de arsenais nucleares que não se submeteram ao referido acordo e ampliam o clube atômico, a saber: Índia, Paquistão, Israel e Coreia do Norte.

Figura 10
Alinhamento estratégico



Fonte: elaborada pelos autores.

Conforme demonstrado até o momento, aos decisores está disponível um amplo leque de métodos estratégicos. A escolha é mediada pela avaliação do conflito, dos objetivos políticos e militares em antagonismo, assim como pela cultura estratégica nacional (Romana, 2016). Ilustrando esse ponto, Mattos (1986:94) muito bem sintetizou o pensamento de grandes estrategistas militares:

> Segundo Sun Tzu, encarnando o tempo do povo chinês, a guerra deve ser conduzida sem sangue, se possível, e com um mínimo de destruição; pode

> ser longa, não importa. Já Clausewitz, interpretando o temperamento alemão, prefere a guerra brutal e rápida. Jomini, contemporâneo de Clausewitz, suíço de educação francesa, em sua teoria sobre a guerra atenua a brutalidade do choque decisivo procurado pelo escritor prussiano, dando lugar, no palco bélico, com relativo peso decisório, às guerras de opinião, à guerra psicológica, à guerrilha. Lidell Hart prefere combinar choque e movimento, com predominância deste. O General Beaufre, pressionado pela violência crescente da ameaça nuclear, buscou na sua estratégia de dissuasão (deterrência) uma contenção recíproca pelo medo.

Em face de tudo que foi exposto, observa-se que a concepção estratégica militar não pode prescindir das conclusões obtidas na fase de análise estratégica da área do conflito, a qual proporciona informações precisas e indispensáveis sobre os recursos militares dos oponentes, bem como suas possibilidades, vulnerabilidades e centros de gravidade.

Manobra estratégica

Após a escolha da estratégia militar, são selecionadas as estratégias de emprego a ela relacionadas, constantes da *Doutrina militar de defesa*, quais sejam: ofensiva, defensiva, presença, dissuasão, aliança, ação independente, resistência e projeção de poder (Brasil, 2007b:35).

A combinação, no tempo e no espaço, das diversas estratégias de emprego, também referidas na literatura militar como posturas ou atitudes estratégicas, em face de cada ameaça identificada na situação conflituosa, consubstancia a manobra estratégica. Há que ressaltar a possibilidade de alternância das estratégias de emprego mediante faseamento, além de admissível conjugação simultânea diante de uma mesma ameaça.

Nessa etapa do planejamento, cabe salientar o necessário alinhamento estratégico a ser observado na seleção das posturas estratégi-

cas, preservando a coerência em relação aos métodos anteriormente adotados no âmbito das concepções estratégicas nacional e militar.

Ao contrário da tática, que possui formas de manobra bem definidas, a concepção estratégica como um todo, no âmbito nacional e militar, mostra-se totalmente flexível. Não existem soluções padronizadas para a manobra estratégica, pois a combinação das estratégias de emprego no tempo e no espaço é específica para cada conflito. A vitória depende, entre outros aspectos: da correta percepção da narrativa do conflito e de suas motivações, bem como dos aspectos conjunturais internos e externos com reflexos na liberdade de ação; da avaliação pormenorizada das capacidades militares e econômicas conjugadas às forças morais das partes envolvidas; mas, principalmente, da identificação precisa dos centros de gravidade dos atores beligerantes. São muitas variáveis a considerar que frustram o acolhimento de soluções protocolares. Por essa razão, a estratégia é mais uma arte do que uma ciência (Clausewitz, 1984).

No intuito de proporcionar maior flexibilidade, diversidade e compreensão da manobra estratégica, os autores desta obra propõem o acréscimo das estratégias da interdição, bloqueio e pacificação no rol de posturas estratégicas passíveis de emprego pelas Forças Armadas para a solução de conflitos, de maneira complementar às demais citadas. Tais estratégias serão explicitadas adiante.

A *Doutrina militar de defesa* (Brasil, 2007b:36) esclarece a estratégia da ofensiva da seguinte maneira:

> Caracteriza-se pela iniciativa das operações em relação ao inimigo, quer concentrando as ações em áreas de interesse, quer desencadeando-as em território inimigo, sem qualquer propósito de anexação deste, mas obtendo vantagens políticas e militares iniciais, visando às futuras negociações de paz.

Apesar de não elucidado na definição precedente, a estratégia da ofensiva implica ações bélicas agressivas com o propósito de neutra-

lizar resistências inimigas, conquistar acidentes capitais e estabelecer controle territorial em área sob posse inimiga, por intermédio de forças militares de superfície, terrestres e/ou navais, com adequado suporte de meios aéreos. A rejeição de anexação territorial, como decisão política, não inviabiliza o controle territorial temporário de região de interesse para fins estratégicos.

A referida atitude estratégica comumente se alinha às estratégias militares da ação direta ou da aproximação indireta em razão da elevada probabilidade de ocorrência de um conflito armado generalizado. Não obstante, em situações muito peculiares, em que a avaliação estratégica sinalize a ausência de resistência adversária por inércia, rendição ou retirada, a ofensiva pode ser considerada uma ação militar limitada, embora de elevado risco, no contexto de uma estratégia de ação indireta.

A estratégia da ofensiva foi amplamente empregada pela Alemanha nazista durante a Segunda Guerra Mundial, de 1939 a 1945, contra a Polônia, Noruega, França, Grécia, União Soviética e outros Estados europeus. Igualmente foi utilizada pelos Estados Unidos e parceiros, compondo coalizões multinacionais contra o Iraque, no decurso da Primeira e da Segunda Guerras do Golfo, em 1991 e 2003, respectivamente.

Por ocasião da Guerra das Malvinas ou Falklands, em 1982, o governo argentino empregou a estratégia da ofensiva para conquistar o arquipélago em litígio, contra a fraca resistência da guarnição militar britânica presente no local. Certamente, a Argentina não desejava um conflito armado de grandes proporções contra o Reino Unido. Contudo, aquela equivocou-se em sua avaliação estratégica, pois o governo britânico organizou uma poderosa força-tarefa para a retomada do arquipélago, desencadeando um conflito violento, embora limitado.

Em sentido amplo, a estratégia da interdição tem por finalidade causar danos ao poder nacional da parte antagônica, degradando suas capacidades militares e ativos estratégicos, tais como: comandos militares, bases navais e aéreas, forças terrestres, forças-tarefas navais, centros político-administrativos, polos industriais, refinarias de

petróleo, infraestruturas críticas de energia e transporte, complexos científico-tecnológicos e outros alvos de interesse.

A implementação dessa estratégia configura-se pelo largo emprego de fogos aéreos, navais e terrestres, bem como incursões conduzidas por forças regulares e/ou irregulares. Com base nessa última acepção, é possível inflitrar elementos de operações especiais em território inimigo para organizar e coordenar movimentos insurgentes (ações indiretas) ou neutralizar alvos por meio de tropas especializadas do tipo comandos (ações diretas). Ademais, podem ser empreendidos ataques cibernéticos contra infraestruturas críticas dependentes de sistemas de informação. Até mesmo armas atômicas podem ser lançadas, caracterizando a interdição nuclear, desde que em conformidade com a concepção estratégica nacional e militar.

Em geral, todas as ações mencionadas geram severo impacto no Estado adversário, debilitando sua economia, causando a desmoralização de seu governo e afetando sobremaneira o estado psicológico de sua sociedade e de suas Forças Armadas. A neutralização dos alvos correlacionados às capacidades críticas dos centros de gravidade do ator antagonista, em regra, ocasiona sua paralisia estratégica e, por conseguinte, sua submissão. Contudo, os efeitos da interdição sobre o poder nacional inimigo manifestam-se em prazos variáveis, a depender da intensidade e efetividade de suas ações.[60]

A estratégia da interdição pode ser aplicada em conjunto com as estratégias da ofensiva, defensiva ou bloqueio. Entretanto, também pode ser concretizada de forma independente, sem o emprego de forças de superfície para conquistar áreas sob dominação adversária. Em outras palavras, o controle territorial não está vinculado ao conceito de interdição.

As campanhas aéreas da Otan nomeadas Operation Deliberate Force e Operation Allied Force, em 1995 e 1999 respectivamente, constituem exemplos marcantes da estratégia da interdição. A primeira

---

[60] Os efeitos da interdição são detalhadamente explorados por Lesser (1990).

foi direcionada às forças sérvio-bósnias durante a Guerra da Bósnia, como retaliação aos massacres empreendidos contra a população civil. As aeronaves da citada aliança militar operaram a partir da Itália e de porta-aviões americanos e franceses no mar Mediterrâneo. A segunda campanha de interdição foi desencadeada contra a República Federal da Iugoslávia para interromper os combates entre guerrilheiros kosovares e forças sérvias, estas responsáveis por violações contínuas de direitos humanos, durante a Guerra do Kosovo. Em ambos os casos, os efeitos se fizeram sentir em curto prazo e, como consequência, acordos políticos foram assinados, cessando as hostilidades.

Materializada por meio de ações militares limitadas, de cunho restritivo, a estratégia do bloqueio visa impedir o acesso de pessoas e bens aos portos, aeroportos e passagens fronteiriças de um país antagonista. Essa estratégia pode ser operacionalizada por intermédio do bloqueio naval ou interdição marítima, zona de exclusão aérea (bloqueio aéreo) e/ou fechamento de fronteiras (bloqueio terrestre), de modo parcial ou total.

Correntemente, por motivos humanitários, a estratégia do bloqueio susta a circulação de itens específicos, como materiais de emprego militar, petróleo e derivados, entre outros bens de valor estratégico. Todavia, pode obstar por completo o tráfego de bens e pessoas, como ocorre no bloqueio naval por força das normas do direito internacional. Nesse contexto, o direito internacional estabelece que o bloqueio naval a um porto, uma região ou um Estado deve ser aplicado ao tráfego marítimo de todos os países, sem distinção, requerendo meios navais que proporcionem sua eficácia, com ampla divulgação prévia a todos os interessados (Brasil, 2014:3-10).

O Manual de San Remo sobre o Direito Internacional Aplicável aos Conflitos Armados no Mar, elaborado pela Cruz Vermelha em 1994, a despeito de não constituir um tratado internacional, foi bem recepcionado pela comunidade mundial. No referido documento, constam normas relacionadas ao emprego do bloqueio naval destacadas por Lancaster (2019, trad. nossa), da seguinte forma:

> O Manual de San Remo sobre o Direito Internacional Aplicável aos Conflitos Armados no Mar inclui os requisitos para um bloqueio. Deve ser anunciado, e todos os Estados neutros e beligerantes devem ser notificados do bloqueio. Deve ser efetivamente mantido por uma força tão próxima quanto necessário para ser eficaz. Não deve impedir o acesso aos portos e costa de um Estado neutro. Deve ser aplicado imparcialmente às embarcações de todos os Estados.[61]

Cabe destacar que, similarmente à estratégia da interdição, o bloqueio pode ser aplicado em conjunto com as demais estratégias de emprego ou de forma independente, contudo sua eficácia para a solução da contenda, quando utilizado isoladamente, é contestada por muitos estrategistas. Por motivos de natureza geográfica, somente em casos muito especiais mostra-se viável a efetivação de um bloqueio completo das vias marítimas, aéreas e terrestres do território adversário, em função dos meios necessários e dos distintos interesses dos atores presentes na região do conflito. A estratégia do bloqueio tem sido eventualmente adotada ao longo da história mundial. No início do século XX (1902 e 1903), estabeleceu-se uma crise entre a Venezuela e alguns países europeus, nomeadamente Reino Unido, Alemanha e Itália, concernente ao pagamento da dívida externa venezuelana. Na oportunidade, os países europeus estabeleceram um bloqueio naval com a finalidade de submeter o governo venezuelano aos seus interesses. A despeito do ato de agressão, não houve conflito armado entre as partes, posto que a Marinha venezuelana não tinha capacidades adequadas para se contrapor às belonaves europeias.

Ainda nesse contexto, cita-se a Crise dos Mísseis de Cuba em 1962. À época, houve uma situação de crise entre os Estados Unidos e a União

---

[61] No original: *"The San Remo Manual on International Law applicable to Armed Conflicts at Sea includes the requirements for a blockade. It must be announced, and all neutral and belligerent states should be notified of the blockade. It must be effectively maintained by a force as close as is required to be effective. It must not bar access to the ports and coast of a neutral state. It must be applied impartially to vessels of all states"*.

Soviética, relacionada à implantação de mísseis balísticos nucleares soviéticos em território cubano, considerada como o momento mais crítico da Guerra Fria. A estratégia americana consistiu na imposição de uma "quarentena", na prática uma interdição marítima, ao redor do Estado cubano, para impedir a entrada de material militar de origem soviética. Para o bem da humanidade, um acordo foi firmado entre as superpotências e o risco de um confronto nuclear foi momentaneamente afastado.

Durante a Guerra das Malvinas/Falklands em 1982, os britânicos impuseram um bloqueio naval ao redor do arquipélago em disputa, estabelecendo uma zona de exclusão marítima de 200 milhas ao redor das ilhas, inicialmente implementada por apenas três submarinos nucleares de ataque. Posteriormente, após a chegada da potente força-tarefa naval britânica, o bloqueio foi estendido ao espaço aéreo sobrejacente. A estratégia do bloqueio foi utilizada em conjunto com a estratégia da ofensiva, esta efetivada por forças de superfície anfíbias e terrestres, com o propósito de reconquistar o território invadido pelos argentinos. Mais recentemente, pensando em um conflito armado hipotético entre os EUA e a China, T. X. Hammes (2012) propôs a estratégia de *offshore control* – na prática, um bloqueio multidomínio contra o país asiático.

Em contrapartida, a estratégia da defensiva tem por finalidades básicas garantir a integridade do território nacional ou espaço geográfico de interesse, ganhar tempo suficiente para a implementação de outras atitudes estratégicas, economizar forças em área estratégica secundária ou mesmo integrar uma estratégia nacional e militar optante pelo método da ação indireta. Tais objetivos concretizam-se por intermédio de ações defensivas (manobra, fogos, obstáculos etc.) realizadas conjuntamente por forças terrestres, navais e aéreas.

Muito em voga atualmente, o conceito militar relacionado às "operações antiacesso e de negação de área", conhecido pelo acrônimo A2/AD (em inglês), compreende um sistema conjunto de sensores, armas e vetores cujo objetivo primário refere-se à localização e à neutralização de forças militares inimigas em área adjacente ao território nacional,

seja marítima ou terrestre, impedindo que acessem suas bases avançadas e/ou projetem poder militar. Esse sistema faz largo uso de mísseis de ataque terrestre, antiaéreos e antinavio, bem como foguetes, minas navais e outras armas, preferencialmente de longo alcance, lançados por vetores aéreos, terrestres e navais, como parte de uma estratégia de defesa ativa, de grande efeito dissuasório, em oposição a adversários capazes de projetar poder militar contra o Estado.

De forma bastante elementar, pode-se afirmar que as operações antiacesso comprometem o movimento de forças inimigas para o teatro de operações, enquanto a negação de área dificulta ou impede as manobras inimigas no interior dessa região. Atualmente, Rússia e China destacam-se no cenário internacional por seus poderosos sistemas antiacesso e de negação de área, edificados em contraposição à capacidade de projeção de poder dos Estados Unidos e seus aliados.

Considerada a estratégia do fraco contra o forte, a estratégia da resistência compreende a realização de ações irregulares contra forças militares de ocupação do território nacional em conflito prolongado de baixa intensidade. Usualmente, configura a opção estratégica adequada ao Estado mais fraco em situações de forte assimetria bélica. Do contrário, optando por um enfrentamento convencional, a destruição de seus próprios recursos revela-se praticamente assegurada, em face da desproporcional superioridade militar do invasor. Pode ser efetivada por forças regulares, milícias e outros grupos armados nacionais, empregando táticas, técnicas e procedimentos do combate de guerrilha associados a ações cibernéticas e psicológicas. Seus efeitos, particularmente o desgaste moral, físico e material do inimigo, se fazem sentir em longo prazo, sendo uma opção típica das estratégias nacional e militar de ação indireta. Em conformidade com o pensamento estratégico, doutrinariamente se considera:

> O objetivo fundamental é "saber durar na ação" e "não ganhar, mas durar sem perder". Impedido pela manobra exterior de empregar seu poderio militar, o oponente, conduzindo uma luta prolongada num ambiente

> hostil, acabará admitindo que combate por interesses secundários, que podem ser cedidos, mesmo com o pesado desgaste político e psicológico resultante [Brasil, 2001:2-9].

O estrategista emprega os meios e métodos mais apropriados às circunstâncias do conflito para vencer a guerra, considerando as características ambientais e as forças oponentes, além de outros aspectos. Enfrentar um adversário muito mais poderoso em um combate convencional de alta intensidade não é uma opção estratégica viável, mas sim o prelúdio da derrota.

Referindo-se à Primeira Guerra do Golfo, Gray (2016:271) reforça a tese do equívoco estratégico de empreender combate regular contra adversários possuidores de aparato bélico muito superior, afirmando que:

> A Guerra do Golfo, em 1991, não nos mostrou o futuro do fazer a guerra terrestre. Ao contrário, ela mostrou de novo o que cada década do século já havia demonstrado. Quando a guerra é feita entre dois lados muito díspares em capacidade militar, o desfecho será uma vitória rápida da parte mais forte.

Por ocasião da invasão holandesa ao Brasil, no século XVII, militares, colonos, índios e negros, brasileiros e portugueses, conduziram, com maestria, a guerra de resistência contra o exército invasor, considerado, na época, o mais profissional da Europa. Naquela oportunidade, a força de resistência emboscava sistematicamente as tropas holandesas em expedição ao interior nordestino na busca de suprimentos. O desgaste das forças invasoras contribuiu, sobremodo, para a expulsão dos holandeses em 1654.

Durante a Segunda Guerra Mundial, entre 1939 e 1945, vários movimentos de resistência se estabeleceram em países conquistados pelas forças nazistas, notadamente as resistências francesa, polonesa, iugoslava e italiana, obrigando os alemães a manterem consideráveis efetivos militares empenhados na segurança dos territórios ocupados.

Voltada essencialmente para as ameaças de caráter irregular, patrocinadas ou não do exterior, a estratégia da pacificação consiste na execução de ações militares, em ambiente interagências,[62] para neutralizar forças adversas ao Estado, constituídas por organizações terroristas, movimentos subversivos, grupos criminosos, forças irregulares e outras congêneres, proporcionando segurança e estabilidade em determinada área de interesse estratégico.

Concebe-se o emprego de tal estratégia no território nacional em cenários de conflito intraestatal, face a ameaças constituídas por grupos sociais contrários aos interesses do Estado, responsáveis por atos ilícitos em prejuízo da ordem pública e institucional. De outro modo, a estratégia da pacificação também é aplicável em território estrangeiro com o propósito de promover a estabilização da área conflagrada, no contexto de um conflito interestatal, complementarmente a outras estratégias cabíveis à situação beligerante.

Durante a invasão do Iraque, em 2003, a coalizão majoritariamente composta por forças estadunidenses e britânicas empregou as estratégias do bloqueio, interdição e ofensiva, bem como a estratégia da pacificação na estabilização do país, após a rápida neutralização das Forças Armadas oponentes em combate convencional. A pacificação do Iraque, todavia, revelou-se uma tarefa extremamente árdua e prolongada.

Conformando outra modalidade, o emprego da estratégia de projeção de poder requer a capacidade de desdobrar forças militares fora do território nacional, seja no âmbito regional ou extracontinental, em apoio à política externa do país. Nesse sentido, tem por objetivo proporcionar maior inserção do Estado no cenário internacional, apoiar os esforços relacionados à manutenção da paz mundial, demonstrar capacidades militares em contribuição à dissuasão, bem como fomentar a participação do país nos processos decisórios internacionais.

---

[62] Ambiente compartilhado por forças militares, órgãos de segurança pública e agências civis, governamentais ou não, de naturezas diversas, que atuam de modo cooperativo e coordenado para a consecução de propósitos convergentes.

A projeção de poder pode ser desempenhada por forças expedicionárias ou de manutenção da paz, geralmente compondo estrutura militar multinacional, em atendimento a compromissos internacionais assumidos pelo Estado, assim como, por iniciativa própria, em operações de ajuda humanitária e evacuação de não combatentes.

Cabe ressaltar que o emprego das Forças Armadas fora do território nacional, de uma forma ou de outra, caracteriza projeção de poder. No entanto, optou-se por diferenciá-la das demais estratégias em razão de suas peculiaridades e propósitos relacionados à política externa.

Nessa perspectiva, salienta-se a participação das Forças Armadas brasileiras em diversas operações de paz das Nações Unidas, com destaque especial para as missões na Faixa de Gaza (Unef-I), Moçambique (Onumoz), Angola (Unavem-III), Timor Leste (Untaet e Unmiset), Haiti (Minustah) e Líbano (Unifil). Ademais, não se pode esquecer a relevante contribuição, nos anos de 1944 e 1945, da Força Expedicionária Brasileira (FEB) para o esforço de guerra dos aliados contra as "potências do Eixo" no desenrolar da Segunda Guerra Mundial.

Em consonância com as hipóteses de emprego antevistas, a estratégia da presença[63] implica articular forças militares no território nacional e em outras regiões de interesse, mormente nas áreas estratégicas prioritárias para a defesa nacional. Isso não requer o guarnecimento permanente de todas as unidades da Federação, mas sim uma articulação seletiva conforme a concepção de emprego de cada força singular, em que a mobilidade estratégica[64] constitui capacidade vital para o deslocamento e concentração das forças necessárias ao atendimento das hipóteses de emprego. Ou seja, o aspecto principal dessa estratégia reside na capacidade de se fazer presente no local do conflito, com oportunidade e adequado poder de combate.

---

[63] Convém refletir se a "presença", de fato, compõe estratégia de emprego do poder militar, porquanto suas ações estratégicas decorrentes, em tese, inserem-se em outras estratégias de emprego (dissuasão, defensiva etc.).

[64] Capacidade de rápido deslocamento de forças militares entre distintas áreas estratégicas, especialmente com destino ao teatro/área de operações.

Mesmo que reduzida, a presença perene de meios militares nas diversas áreas estratégicas proporciona capacidade de resposta imediata contra possíveis agressões ao território nacional. A capacidade de mobilidade estratégica das Forças Armadas permite incrementar progressivamente o poder de combate até que seja suficiente para neutralizar a ameaça considerada, seja por dissuasão ou enfrentamento bélico. Nesse contexto, é fundamental a organização de forças de ação rápida com elevada prontidão operacional. Outrossim, a simples presença de forças militares gera um efeito inibidor de ações ilícitas por parte de atores não estatais, hostis aos interesses do Estado, mormente na faixa fronteiriça do território nacional, em que pese não ser capaz de coibi-las plenamente.

O Reino Unido, após a Guerra das Malvinas/Falklands em 1982, incrementou sua presença militar no arquipélago. Presentemente, mantém uma guarnição militar muito mais potente se comparada ao período anterior ao mencionado conflito armado, composta por uma força-tarefa de infantaria, valor batalhão, um esquadrão de caças e outras aeronaves de asa fixa e rotativa, além de meios navais de superfície e um submarino nuclear de ataque nas proximidades. Diante do atual quadro das Forças Armadas argentinas, tal presença militar é mais do que suficiente para dissuadir qualquer nova tentativa de uso da violência para a solução do litígio.

Adotada tanto em tempo de paz quanto em situação de crise, a estratégia da dissuasão[65] baseia-se no desenvolvimento de capacidades militares plenas para atender às hipóteses de emprego das Forças Armadas que sejam ajustadas à estatura político-estratégica da nação e capazes de neutralizar quaisquer ameaças aos interesses nacionais do Estado. O efeito psicológico da dissuasão revela-se dependente da credibilidade do aparato bélico do Estado, bem como da determinação

---

[65] Não obstante a compelência ser distinta da dissuasão, incluem-se na referida estratégia todas as ações militares coercitivas. Poder-se-ia sugerir o acréscimo de nova estratégia (intimidação etc.) ou alterar a nomenclatura vigente, mas preferiu-se mantê-la por consagração na literatura militar.

política de utilizá-lo, a despeito dos custos e impactos decorrentes. Destarte, a dissuasão nuclear representa a exploração máxima desse conceito, capaz de desestimular hostilidades armadas das maiores potências militares do planeta. O *Glossário das Forças Armadas* (Brasil, 2015a:93) define dissuasão do seguinte modo:

> Atitude estratégica que, por intermédio de meios de qualquer natureza, inclusive militares, tem por finalidade desaconselhar ou desviar adversários, reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos bélicos.

Em vista das premissas anteriores, faz-se necessário um permanente esforço nacional com o enfoque de reaparelhar as Forças Armadas, incrementar a interoperabilidade e o adestramento conjunto, evidenciar capacidades militares em operações multinacionais, preservar a prontidão operacional das unidades militares, otimizar a capacidade de sustentação logística, assim como fomentar as atividades de mobilização de recursos humanos e materiais. Adicionalmente, há que desenvolver tecnologia militar autóctone e fortalecer a indústria bélica nacional.

Durante a situação de crise, a estratégia da dissuasão manifesta-se no deslocamento e concentração de forças na área litigiosa, na realização de manobras militares com exercícios de tiro real, na adoção de dispositivo defensivo para garantir a integridade territorial, além de outras atividades empreendidas para demover o adversário de consumar hostilidades com a finalidade de solucionar a controvérsia ou, ainda, obrigá-lo a remodelar comportamento adverso em atendimento aos interesses do Estado. A estratégia da dissuasão malogra no momento em que o conflito armado eclode entre as partes litigantes.

A despeito da lógica tocante à relação custo/benefício, a estratégia da dissuasão nem sempre se mostra efetiva em favor do ator dissuasor, pois seu efeito psicológico sobre o oponente revela-se deveras cambiante, podendo precipitar ações violentas. Conforme relata Rühle (2015, trad. nossa):

> A dissuasão é a ameaça de força para desencorajar um oponente de realizar uma ação indesejável. Isso pode ser alcançado através da ameaça de retaliação (dissuasão por punição) ou negando as intenções belicistas do oponente (dissuasão por negação). Essa definição simples costuma levar à conclusão de que tudo o que é preciso para dissuadir é exibir força suficiente. Contanto que ambos os lados ajam "racionalmente", ou seja, de acordo com um cálculo de custo-benefício, e se nenhum deles for suicida, seus potenciais militares manterão um ao outro sob controle. Se fosse tão fácil. A história está repleta de exemplos de falhas da dissuasão, apesar de um equilíbrio de forças, e até mesmo casos em que o lado mais fraco atacou o mais forte.[66]

No cenário contemporâneo, Estados Unidos, Rússia e China compõem um seleto clube de grandes potências que exploram em plenitude seus recursos bélicos nas relações internacionais, seja pelo porte de seus arsenais atômicos, seja pelo completo domínio da tecnologia militar, seja pela capacidade de projetar poder muito além de seus respectivos entornos estratégicos. Mesmo levando em consideração apenas suas capacidades convencionais, o efeito dissuasório de suas Forças Armadas é simplesmente incomparável ao dos demais atores do sistema internacional.

Após a exposição das características e peculiaridades das diversas estratégias supracitadas, apresenta-se uma visão crítica dos autores às duas estratégias de emprego do poder militar ainda não abordadas: aliança e ação independente. De início, as definições contidas na *Doutrina militar de defesa* relacionam ambas ao emprego do poder

---

[66] No original: "*Deterrence is the threat of force in order to discourage an opponent from taking an unwelcome action. This can be achieved through the threat of retaliation (deterrence by punishment) or by denying the opponent's war aims (deterrence by denial). This simple definition often leads to the conclusion that all it takes to deter is to put enough force on display. As long as both sides act 'rationally', i.e. according to a cost-benefit calculus, and if none of them is suicidal, their military potentials will keep each other in check. If only it were so easy. History abounds with examples of deterrence failing despite a balance of forces, and even cases in which the weaker side attacked the stronger*".

nacional, no âmbito de atuação da estratégia nacional, abrangendo, entre outras, ações político-diplomáticas, além da expressão militar. Segundo a mencionada fonte, entende-se a estratégia da aliança da seguinte maneira:

> Caracteriza-se pelo emprego do *Poder Nacional*, com preponderância da Expressão Militar, em conjugação com a expressão militar de um ou mais países, constituindo uma aliança ou coalizão de Estados, cujos objetivos e interesses sejam coincidentes [Brasil, 2007b:35, grifo nosso].

Ainda de acordo com a mesma fonte, a estratégia da ação independente pode ser assim interpretada:

> Caracteriza-se pelo emprego do *Poder Nacional*, com preponderância da Expressão Militar, independente, *por iniciativa e decisão do governo*, quando estiver ameaçada a observância dos fundamentos, objetivos e princípios estipulados na Constituição Federal, com base no princípio da legítima defesa, considerando os interesses vitais nacionais. [Brasil, 2007b:35, grifo nosso].

Conforme entendimento dos autores desta obra, as estratégias da aliança e ação independente não constituem propriamente estratégias de emprego militar, pois são, em essência, posturas de governo adotadas no nível político de planejamento e decisão. Uma aliança ou coalizão militar com outros países materializa-se por ação estratégica de caráter político-diplomático, vinculada à política externa do Estado vocacionada às questões da segurança nacional. De modo sucinto, entende-se estratégia como a arte de aplicar os meios disponíveis para alcançar os fins definidos pela política. Assim, na eventualidade de uma aliança ou coalizão militar, disponibilizam-se recursos do poder nacional dos países aliados, de naturezas variadas, para o emprego combinado de capacidades militares segundo as estratégias anteriormente exploradas, a saber: ofensiva, interdição, bloqueio, defensiva,

pacificação, resistência, projeção de poder, dissuasão e presença. Em verdade, é plausível compreender a edificação de alianças como estratégia de segurança nacional no nível de atuação da grande estratégia. A estratégia militar, de fato, emprega, eficaz e eficientemente, os recursos bélicos multinacionais da aliança ou coalizão.

Em situações de crise, ordinariamente se utilizam as estratégias da presença e dissuasão, complementadas ou não pela estratégia da defensiva, cujo objetivo, nesse caso específico, é garantir a manutenção da integridade territorial do Estado ou a posse da área litigiosa. O desdobramento de forças militares, em dispositivo defensivo na faixa de fronteira,[67] pode significar a escalada da crise. Dessa forma, há que avaliar a coerência dessa postura com a manobra de crise. A utilização das estratégias supracitadas não caracteriza, em tese, ato de agressão segundo as normas do direito internacional, preservando, assim, as chances de obtenção de uma solução pacífica para a controvérsia.

Como decorrência de eventual fracasso da manobra de crise, o Estado usualmente emprega, em observância às concepções estratégicas nacional e militar, de forma isolada ou combinada, as estratégias da ofensiva, interdição, bloqueio, defensiva, resistência, pacificação e projeção de poder. Na fase terminal da Segunda Guerra Mundial, os aliados empregaram concomitantemente várias estratégias contra os alemães, com foco na ofensiva, interdição e bloqueio. De acordo com Beaufre (1998:76, grifo no original):

> O *bomber command*, logo reforçado por americanos, lançou-se ao esmagamento da Alemanha por bombardeios. Com meios enormes, o desgaste foi terrível, mas não decisivo, ele sozinho. Como em 1918, a decisão saiu de uma sequência de batalhas terrestres, ou aeroterrestres, ajudadas pelo desgaste do bloqueio e dos bombardeios aéreos.

---

[67] Faixa territorial do Estado brasileiro, adjacente à linha fronteiriça terrestre, com 150 km de largura.

No tocante à defrontação com alianças ou coalizões militares inimigas, que significam desafios complexos à defesa nacional, particularmente em função das condições geográficas intrínsecas a cada caso, destaca-se o pensamento de Clausewitz (1984) de que o êxito estratégico depende, em essência, da neutralização da ameaça principal. A aniquilação do oponente mais forte normalmente compromete todo o esforço de guerra adversário, uma vez que materializa o golpe decisivo contra o centro de gravidade da aliança/coalizão inimiga.

Nesse mister, a Guerra dos Seis Dias, sucedida em 1967 entre Israel e uma coalizão árabe formada pelos Estados do Egito, Jordânia e Síria, demonstrou a pertinência da manobra estratégica israelense, bem como a relevância da correta identificação do centro de gravidade adversário. Após fulminantes ataques contra o poder aeroespacial de seus rivais, os judeus obtiveram a supremacia aérea[68] e investiram, decisivamente, contra as forças egípcias desdobradas no Sinai, consideradas o centro de gravidade da coalizão inimiga. A neutralização de seu principal oponente selou o desfecho da beligerância a favor de Israel, com a derrota dos jordanianos e sírios nos dias subsequentes.

De outra forma, quando houver a possibilidade de o oponente desencadear ações violentas em cenário caracterizado pela combinação do combate regular convencional com ações irregulares de grupos insurgentes no território nacional, é plausível a adoção de múltiplas estratégias para enfrentar ameaças diversas e simultâneas mediante a associação da estratégia da pacificação com outras posturas adequadas à situação.

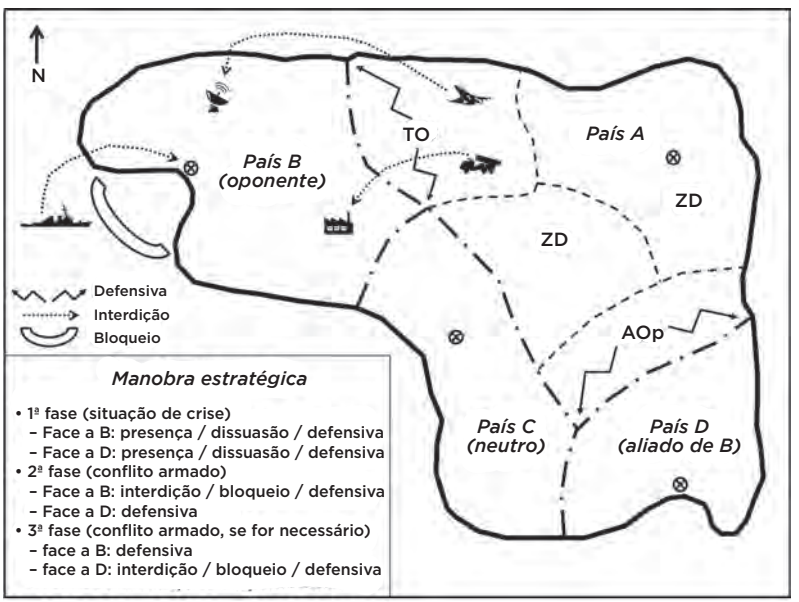
Unicamente com o objetivo de facilitar a visualização dos conceitos expostos, são apresentadas duas situações ilustrativas da aplicação da manobra estratégica, levando em consideração um quadro hipotético de conflito armado interestatal. Cabe destacar que as situações exibidas na sequência não revelam os inúmeros aspectos conjunturais,

---

[68] É o nível mais elevado de controle do ar, que pressupõe o total domínio do espaço aéreo de interesse da força aérea amiga (Brasil, 2012b:46).

bem como as capacidades do poder nacional das partes envolvidas, que devem ser apreciados, obrigatoriamente, durante o planejamento estratégico. Portanto, tais exemplos não podem ser tomados como soluções padronizadas.

Figura 11
Exemplo 1: manobra estratégica – ação indireta



Fonte: elaborada pelos autores.

Na situação do exemplo 1, acerca de litígio territorial em ambas as regiões fronteiriças do país Alfa com os países Bravo e Delta, aquele enfrenta uma coalizão inimiga composta pelos outros dois Estados, materializando oponentes simultâneos e geograficamente distantes. Alheio à disputa, o país Charlie é neutro no conflito e tem condições de garantir sua neutralidade. De caráter belicista, Bravo busca a solução do litígio pelo uso da força, empreendendo, além de ações estratégicas coercitivas, recorrentes incursões terrestres em território de Alfa. Cabe destacar que Bravo configura o centro de gravidade da

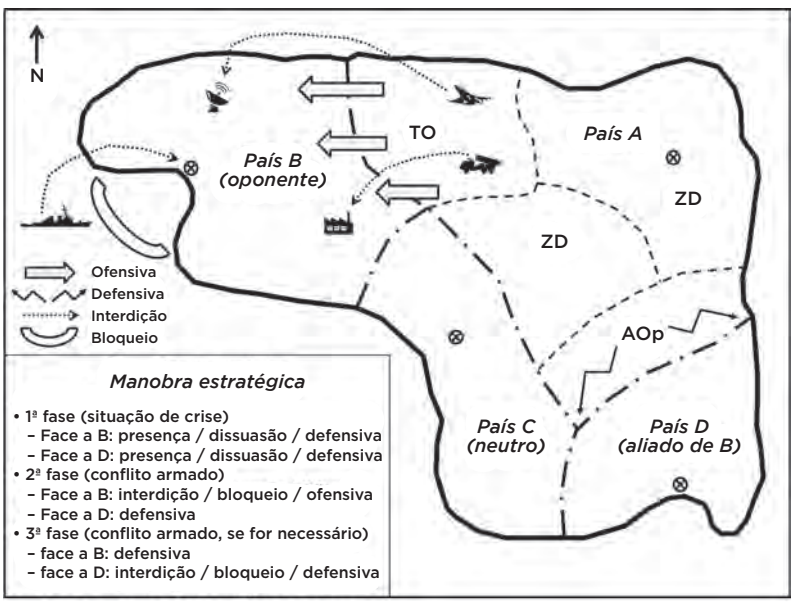
coalizão adversária, uma vez que as Forças Armadas de Delta apresentam graves deficiências. Os objetivos políticos fixados pelo governo de Alfa são importantes, visto que estão relacionados à manutenção da soberania e integridade territorial do país. Todavia, em função de fatores domésticos, a liberdade de ação de Alfa é restrita, além de haver insuficiência de meios terrestres para empreender uma campanha ofensiva em território oponente. Ademais, o Exército de Bravo possui inúmeras organizações militares especializadas em combate no ambiente operacional da região leste de seu território. Em compensação, os recursos aéreos e navais de Alfa são numericamente superiores aos rivais, tecnologicamente mais avançados e muito bem adestrados.

Após a supradescrita explanação, deveras resumida, apresenta-se a concepção estratégica nacional e militar de Alfa, bem como sua manobra estratégica. O governo de Alfa optou pelo método da ação indireta, referenciado ao modelo de ações sucessivas, no âmbito da estratégia nacional. Seu órgão setorial de defesa propôs o método estratégico militar da ação indireta, em alinhamento ao nível de decisão superior. A estrutura militar de defesa concebida contempla um teatro de operações a noroeste, face ao país Bravo, uma área de operações ao sul, face ao país Delta, e duas zonas de defesa, além dos demais comandos operacionais permanentemente ativados.

A manobra estratégica de Alfa divide-se em três fases, sendo a primeira relacionada à situação de crise e as demais a um eventual conflito armado. A primeira fase combina as estratégias da presença, dissuasão e defensiva, em apoio aos esforços político-diplomáticos, reforçados por medidas coercitivas econômicas e psicossociais, na tentativa de obtenção de uma solução pacífica do litígio. Na impossibilidade de um acordo político que ponha fim ao enfrentamento coercitivo, Alfa admite o conflito armado, em uma segunda fase, por meio de ações militares limitadas, concentrando seu poder de combate contra as forças de Bravo (centro de gravidade), mediante a combinação da estratégia da defensiva, nas regiões noroeste e sul, para garantir sua integridade territorial, com as estratégias da interdição e bloqueio no intuito de

submeter Bravo aos seus interesses. Supõe-se que, após a submissão de Bravo, seja acordada uma solução política com a coalizão inimiga para a demarcação de ambas as áreas litigiosas. Todavia, em caso de negativa de Delta ao referido acordo, Alfa planeja, em uma terceira fase, a redistribuição de seus ativos militares, concentrando-os ao sul para neutralizar a resistência de Delta e encerrar o conflito armado.

Figura 12
Exemplo 2: manobra estratégica – ação direta



Fonte: elaborada pelos autores.

A despeito de guardar similaridades geográficas em relação ao exemplo precedente, a segunda situação difere pela modificação de algumas circunstâncias estratégicas. Neste caso particular, o governo de Alfa desfruta de ampla liberdade de ação, nas esferas nacional e internacional, assim como de Forças Armadas modernas, profissionais e bem adestradas, suficientes para conter a ameaça representada por Delta e conduzir uma campanha ofensiva em território de Bravo.

Dessa forma, o governo de Alfa adotou o método da ação direta, com base no modelo de conflito violento, no âmbito da estratégia nacional. Em razão das condições de poder de combate dos beligerantes a noroeste, foi selecionado o método estratégico militar da aproximação indireta, com o objetivo de conquistar uma faixa territorial limitada em Bravo, criando condições favoráveis às negociações de paz. Decerto, não há propósito de anexação, mas possivelmente a criação de uma zona desmilitarizada, monitorada ou não por forças de manutenção da paz.

No tocante à manobra estratégica de Alfa, mantêm-se as três fases analogamente ao quadro anterior. Contudo, a segunda fase incorpora a estratégia da ofensiva associada às estratégias da interdição e bloqueio ante o país Bravo, mantendo-se a postura defensiva em face do país Delta. Percebe-se, na terceira fase, a permanência das ações militares limitadas contra eventual oposição de Delta após a neutralização de Bravo, o que caracteriza uma combinação de métodos estratégicos diante de oponentes com capacidades distintas.

Os dois exemplos explorados servem para demonstrar, de forma meramente didática, a aplicação dos fundamentos estratégicos concernentes ao emprego do poder militar do Estado. Não podem ser tomados como respostas estereotipadas, pois desconsideram inúmeras circunstâncias e informações que afetam a análise estratégica do conflito.

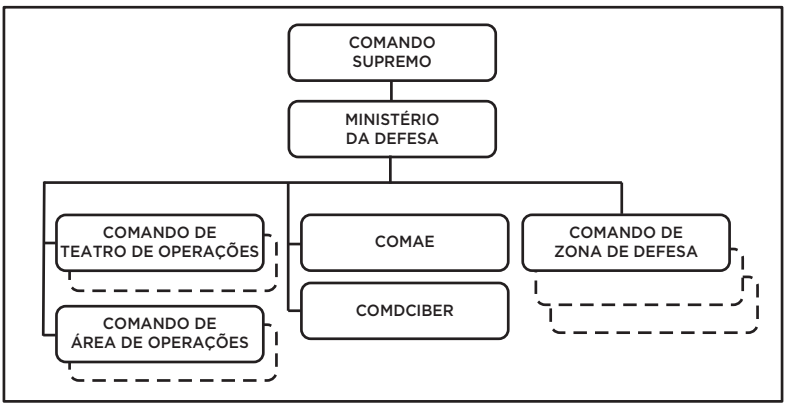
Estrutura militar de defesa

Concluída a definição da manobra estratégica, o passo subsequente consiste em definir a estrutura militar de defesa, arquitetura que estabelece os comandos operacionais a serem ativados em caso de concretização de uma hipótese de emprego específica, além daqueles permanentemente ativos.

Os comandos operacionais previstos na doutrina militar brasileira são o comando de teatro de operações, o comando de área de opera-

ções, o comando de zona de defesa, o comando de operações aeroespaciais e o comando de defesa cibernética, podendo ser conjuntos ou singulares conforme a necessidade operacional.

Figura 13
Exemplo de estrutura militar de defesa



Fonte: elaborada pelos autores.

Note-se que um comando operacional conjunto agrega ponderáveis meios militares de duas ou mais Forças Armadas, sendo dotado de um estado-maior igualmente conjunto. Ordinariamente, sua composição inclui meios terrestres, navais e aéreos, destinados ao combate, apoio ao combate e apoio logístico, os quais são organizados em forças componentes[69] de nível tático.

A título informativo, destaca-se que o comando de força de paz e o comando de força expedicionária, apesar de coerentes com as hipóteses de emprego das Forças Armadas, não constituem comandos operacio-

[69] Um comando operacional conjunto, de maneira geral, dispõe de: força naval componente (FNC), força terrestre componente (FTC), força aérea componente (FAC), comando logístico e outras forças organizadas conforme a necessidade. A organização do comando operacional conjunto depende das condições geográficas da região considerada, das forças inimigas em presença, da disponibilidade de recursos militares, assim como das tarefas operacionais a cumprir, *inter alia*.

nais na estrutura militar de defesa, pois integram forças multinacionais sob direção estratégica de organismos ou coalizões internacionais.

Segundo o *Glossário das Forças Armadas* (Brasil, 2015a:265), pode-se afirmar que o teatro de operações (TO), porção do teatro de guerra (TG), compreende o espaço geográfico (terrestre, marítimo e aéreo) necessário à condução das operações militares de grande vulto, englobando a área necessária ao apoio logístico. O teatro de guerra, por sua vez, corresponde à área geográfica que pode ser diretamente envolvida nas ações militares da guerra, admitindo um ou mais teatros ou áreas de operações, além das zonas de defesa. Por conseguinte, abrange as áreas de responsabilidade de todos os comandos operacionais ativados.

A área de operações, em contrapartida, "é o espaço geográfico necessário à condução de operações militares, cuja magnitude dos meios e complexidade das ações não justifiquem a criação de um TO" (Brasil, 2011a:38). Por seu turno, a zona de defesa (ZD) é conceituada da seguinte forma:

> As ZD são os espaços geográficos destinados à defesa territorial e constituídos pela divisão da Zona do Interior (ZI) – parcela do território nacional não incluída no TO. As ZD poderão conter uma faixa marítima, de dimensões a serem definidas na sua criação, de acordo com as HE [hipóteses de emprego] existentes [Brasil, 2011a:38].

Ativado desde o tempo de paz, o Comando de Operações Aeroespaciais (Comae) tem por missão básica a garantia da soberania do espaço aéreo nacional. Além da defesa aérea do território brasileiro, emprega os ativos espaciais[70] à disposição do poder militar e, a depender da capacidade de seus meios aeroespaciais, pode cumprir missões de interdição, reconhecimento e transporte aeroestratégicos. É usual que

[70] Atualmente, os ativos espaciais militares são compostos por satélites de comunicações, reconhecimento, vigilância e geoposicionamento, suas respectivas estações de controle em terra, bem como armas antissatélite. É sabido que as grandes potências desenvolvem projetos de satélites de batalha há bastante tempo.

unidades de artilharia antiaérea do Exército façam parte de sua composição, tornando-o, nesse caso, um comando operacional conjunto.

Da mesma forma, o Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) também consiste em um comando operacional conjunto permanentemente ativado, sendo capaz de promover ações cibernéticas de exploração, ataque e proteção de sistemas de informação.[71] Representa um valioso instrumento de inteligência estratégica, assim como um meio de interdição de ativos adversários dependentes de sistemas de informação, por intermédio de ações não cinéticas.

Tarefas e áreas de responsabilidade

Uma vez definida a estrutura militar de defesa, procede-se à delimitação das áreas de responsabilidade de cada comando operacional ativado, estabelecendo, por conseguinte, seus correspondentes limites territoriais. Por ocasião do exame de situação desenvolvido pelos comandos operacionais, é possível propor a alteração de tais limites mediante solicitação dos respectivos comandantes à autoridade decisora no nível estratégico militar (Brasil, 2011a:99).

Ato contínuo, são atribuídas tarefas específicas aos comandos operacionais, de maneira a viabilizar a consecução dos objetivos estratégicos e políticos estabelecidos para o conflito. Frequentemente, as tarefas operacionais são atribuídas pela finalidade, proporcionando a flexibilidade necessária à realização das campanhas e operações militares (Brasil, 2011a:99).

De fundamental importância para o sucesso da manobra estratégica, as tarefas operacionais têm de ser coerentes com as posturas estratégicas selecionadas e compatíveis com as áreas de responsabilidade delimitadas. O cumprimento das citadas tarefas produz efeitos

[71] Sistemas compostos por programas, equipamentos, infraestruturas, processos e recursos humanos com a finalidade de coletar, armazenar, processar, transmitir e disseminar dados e informações.

sobre o poder nacional do oponente, mensurados, no âmbito estratégico, por intermédio de indicadores durante a fase de controle das operações militares.

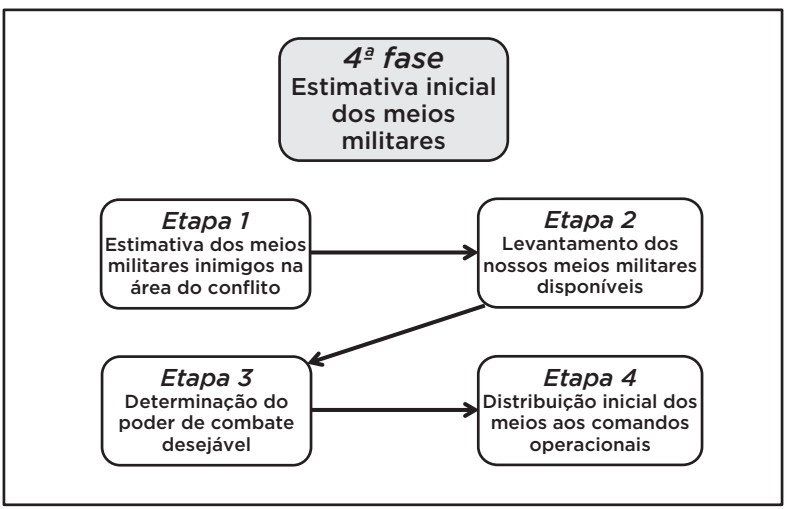
Em conformidade com a natureza dos comandos operacionais, é razoável atribuir-lhes tarefas como realizar a defesa aeroespacial, manter a integridade do território nacional, cobrir a concentração de novos meios, reduzir o poder militar e econômico do inimigo, conquistar uma faixa territorial no país oponente, realizar a defesa territorial, garantir o funcionamento de infraestruturas críticas, evacuar nacionais, pacificar uma região específica, entre outras sortidas possibilidades, sempre em consonância com as estratégias de emprego antepostas. Outrossim, não se pode negligenciar a imposição de tarefas específicas vocacionadas à proteção dos centros de gravidade do Estado, bem como à neutralização ou destruição dos congêneres adversários.

6. Estimando os meios militares necessários

Essa fase do exame de situação tem por finalidade dimensionar, em termos quantitativos e qualitativos, o poder de combate necessário a cada comando operacional da estrutura militar de defesa para desempenhar as tarefas que lhe foram atribuídas.

De antemão, torna-se imperativo avaliar a aptidão adversária de concentrar seus recursos militares na região litigiosa para, em seguida, estipular as capacidades militares que propiciam o poder relativo de combate adequado ao sucesso da manobra estratégica previamente idealizada.

Figura 14
Quarta fase do exame de situação estratégico



Fonte: elaborada pelos autores.

Efetivamente, o poder relativo de combate consiste na relação de forças militares em presença no ambiente operacional, podendo ser mensurado com base em indicadores ou coeficientes de força. Os referidos indicadores, com nomenclaturas diversas na literatura militar, correspondem ao poder de combate de elementos de manobra ou combate, elementos de apoio ao combate e elementos de apoio logístico, considerando tanto fatores de natureza tangível quanto aspectos intangíveis.

Segundo o *Glossário das Forças Armadas* (Brasil, 2015a:212), o poder relativo de combate consiste no "valor comparativo da capacidade combativa de duas forças oponentes, levando em conta não só a comparação quantitativa e qualitativa dos meios físicos [...], e, também, as condições situacionais [...] e os fatores morais [...] das tropas envolvidas".

Em suma, a mensuração do poder de combate requer a observância de vários aspectos, tais como: valor e natureza da organização militar, dotação orgânica de equipamentos bélicos, adequação ao ambiente operacional, experiência de combate, nível de adestramento, motivação da tropa, *inter alia*.

Alguns países possuem bancos de dados com indicadores de força dos próprios meios militares e, adicionalmente, das organizações militares de seus potenciais oponentes. Todavia, tal tarefa não se resume a mero cálculo matemático, pois compreende avaliações subjetivas que tornam o processo bastante complexo e imperfeito. Em verdade, boa parte dos fracassos estratégicos na história da guerra decorreu de equívocos cometidos na avaliação das capacidades militares opostas, seja superestimando os próprios recursos, seja depreciando as possibilidades inimigas. Conforme demonstrado por Biddle (2004), utilizando-se do exemplo da Primeira Guerra do Golfo, entre 1990 e 1991, uma tropa bem adestrada, atuando segundo uma efetiva doutrina de emprego, pode derrotar outra que apresente uma superioridade de meios meramente quantitativa.

Em atenção às distintas condições de preparo de cada força singular, avulta de importância a participação de seus respectivos representantes

nessa fase do planejamento estratégico, particularmente ao proporcionar informações relativas à disponibilidade de meios militares, ao nível de aprestamento das organizações militares e às capacidades específicas para a configuração de força dos comandos operacionais.

Forças oponentes em presença

Com base na análise de inteligência empreendida em fase anterior, em que foram consolidados os conhecimentos obtidos no levantamento estratégico de área e nos bancos de dados das forças singulares, mormente a ordem de batalha[72] do oponente, estima-se a capacidade inimiga de concentrar meios navais, aéreos e terrestres na região do conflito. Não havendo conhecimento de inteligência suficiente para essa estimativa, é prudente considerar a pior hipótese para as nossas operações (Brasil, 2011a:99).

Obviamente, a parte antagônica possui demandas operacionais que impõem a distribuição de seus recursos militares de forma ajustada à conquista de seus objetivos políticos e estratégicos sem prejuízo à garantia da integridade de seu território. Ademais, raramente algum Estado será capaz de atingir uma taxa de 100% de disponibilidade operacional no âmbito de suas Forças Armadas. Cabe frisar que a supervalorização ou subestimação das capacidades inimigas ocasiona, geralmente, custos desnecessários ou alocação de meios insuficientes às tarefas requeridas, respectivamente. Por fim, em conformidade com as considerações introdutórias deste capítulo, calcula-se o poder de combate rival para fins comparativos em etapa ulterior, nessa fase do exame de situação.

---

72 "Informações sobre pessoal, unidades e equipamentos de uma força, amiga ou inimiga, incluindo, se possível, efetivo, identificação, localização, estrutura de comando, históricos e outros dados relativos a unidades e personalidades militares" (Brasil, 2015a:197).

Disponibilidade de meios militares

Subsequentemente, os integrantes do grupo de planejamento que representam as Forças Armadas indicam os recursos militares disponíveis para emprego operacional, sejam navais, aéreos ou terrestres, incluindo as organizações militares de apoio essenciais ao desenvolvimento das ações de combate, além de considerar as necessidades logísticas e as demandas de comando e controle para emprego do poder militar (Brasil, 2011a:100).

Em termos pragmáticos, convém considerar as taxas médias de disponibilidade operacional dos equipamentos militares, levando em conta as necessidades de manutenção periódica em instalações logísticas da zona do interior. Apenas como dado de referência, uma taxa de disponibilidade operacional de 70% é considerada otimista. De qualquer forma, cada força singular possui parâmetros específicos de manutenção preventiva,[73] que condicionam a disponibilidade operacional de seus meios de combate, apoio ao combate e logísticos.

A questão da disponibilidade inclui, ainda, o planejamento da rotação das organizações militares em campanhas de longa duração, mormente nos conflitos em que haja emprego da estratégia da pacificação. Nesse contexto, há que definir o turno de serviço na região de operações, bem como o período de recuperação na zona do interior. Correntemente, adotam-se turnos semestrais ou anuais, ocorrendo variações conforme as exigências circunstanciais. No despertar do século XXI, sobretudo durante a "Guerra ao Terror" no Afeganistão e Iraque, verificou-se a rotação periódica das unidades militares norte-americanas em decorrência do enfrentamento de longo prazo contra movimentos insurgentes nos citados países. Em operações de manutenção da paz das Nações Unidas, realiza-se a rotação dos contingentes a

[73] Entende-se manutenção preventiva como a técnica de substituir componentes de um sistema antes da ocorrência da falha, normalmente com periodicidade predeterminada, tendo por finalidade preservar a efetividade operacional do sistema considerado.

cada semestre. Todavia, há beligerâncias em que se opta pelo rodízio individual, particularmente quando houver emprego simultâneo de vultosos recursos militares em conflitos regulares de alta intensidade. Sabe-se que a substituição das tropas está diretamente relacionada ao desgaste psicológico dos combatentes.

Poder de combate desejável

A partir das informações obtidas nas etapas iniciais da corrente fase, determina-se o poder de combate desejável para cada comando operacional ativado da estrutura militar de defesa considerada, a fim de permitir, em conformidade com os aspectos doutrinários específicos de cada força singular, a consecução dos objetivos estratégicos estabelecidos.

Dessa forma, busca-se dimensionar o poder de combate naval, terrestre e aéreo inerente a cada comando operacional, de modo que seja possível a cada um, em condições ideais, cumprir as tarefas que lhe foram atribuídas (Brasil, 2011a:100).

Levando em consideração a natureza e o valor da ameaça, bem como as características ambientais, procede-se à configuração de força dos comandos operacionais, empregando os fundamentos e conceitos da metodologia conhecida como "planejamento baseado em capacidades".[74] O mencionado processo está calcado no levantamento das tarefas operacionais, na identificação das capacidades necessárias ao desempenho dessas tarefas e na formulação dos requisitos de força adequados à geração de tais capacidades. Na esfera das operações conjuntas, destacam-se as capacidades de inteligência; manobra terrestre; mobilidade; apoio de fogo; interdição; combate aéreo; combate naval; guerra submarina; defesa antiaérea; defesa química, biológica e nuclear;

[74] "Processo de identificação da necessidade de forças, baseado na avaliação das necessidades de defesa do Estado e na seleção de capacidades para atender a estes requisitos dentro de limites financeiros" (Brasil, 2015a:206).

comando e controle; guerra eletrônica; guerra cibernética; sustentação logística, entre várias outras igualmente importantes.

Evidentemente, os procedimentos metodológicos do "planejamento baseado em capacidades" são aplicáveis às forças navais, terrestres e aéreas que compõem os comandos operacionais ativados. A doutrina militar específica de cada força singular estabelece seus respectivos requisitos de força, ou seja, as condições numéricas e tipificadas de meios de combate, de apoio ao combate e logísticos para o desempenho das capacidades requeridas.

Os requisitos de força, sinergicamente combinados, atribuem poder de combate naval, terrestre e aéreo ao comando operacional, passível de mensuração objetiva. Todavia, os métodos existentes de aferição do poder de combate apresentam certas deficiências de difícil solução, particularmente no tocante aos seus aspectos intangíveis.

No intuito de consolidar a abordagem teórica pregressa, serão expostas algumas considerações alusivas a uma campanha ofensiva terrestre. Nesse contexto, tomado como exemplo, destaca-se o entendimento militar tradicional sobre a relação de força de três atacantes para cada defensor, a famosa regra de ouro "três para um", como o poder relativo de combate necessário para garantir o sucesso do ataque.

No âmbito do teatro de operações, a relação de força supracitada somente será obtida em situações de assimetria militar entre os oponentes. Em condições simétricas de poderio bélico, a relação de força tende a ser bem menor a favor do atacante. A utilização da estratégia militar da aproximação indireta torna possível economizar forças nas frentes secundárias e concentrar um poder de combate decisivo (3:1 ou maior) na frente selecionada para a realização da ação principal da batalha. Consequentemente, a relação de força, no âmbito do teatro de operações, pode ser reduzida à razão de 1,5 atacante para cada defensor (1,5:1), mantendo-se a possibilidade de vitória.

Stephen Biddle (2004:14-15, trad. e grifo nossos), em sua obra *Military power*, faz referência às "regras de ouro" largamente empregadas pela cultura militar, destacando:

> A maioria dos argumentos de preponderância apenas afirma que a superioridade numérica determina a capacidade; alguns, no entanto, oferecem elaborações. Às vezes, é sustentado, por exemplo, que a densidade da força importa, em vez de somente o tamanho da força: quanto maior a razão "força-espaço" maior será a vantagem relativa do defensor e vice-versa. Outros atribuem efeitos limiares por meio de "regras de ouro". *A mais comum afirma que um ataque bem-sucedido requer pelo menos uma superioridade local de 3:1; algumas exigem uma vantagem de 1,5:1 no âmbito do teatro de operações*. Contudo, essas elaborações raramente são claras o suficiente para serem testadas. Em particular, a maioria é vaga sobre a unidade de contagem pretendida. Muitos proponentes das regras 3:1 e 1,5:1, por exemplo, acham que essas proporções devem comparar o "poder de combate" ajustado pela qualidade, em vez do simples efetivo da tropa, mas poucos dizem como fazer os ajustes.[75]

Todavia, em face da diversidade de estruturas organizacionais de combate e do descompasso tecnológico dos equipamentos militares antagônicos, a referida relação de força tem de considerar tanto os indicadores quantitativos quanto os qualitativos no cálculo do poder relativo de combate dos oponentes, inclusive os elementos de apoio ao combate e logísticos, considerados fatores multiplicadores de força.

Fatores intangíveis, como a liderança militar e a motivação para o combate, além do nível de adestramento, profissionalismo das tropas e experiência em combate, influenciam sobremodo o referido cálculo.

---

[75] No original: "*Most preponderance arguments claim only that numerical superiority determines capability; some, however, offer elaborations. It is sometimes held, for example, that force density matters rather than just force size: the higher the "force-to-space" ratio, the greater the defender's relative advantage, and vice versa. Others impute threshold effects via "rules of thumb." The most common holds that successful attack requires at least a 3:1 local superiority; some require a 1.5:1 theaterwide advantage. These elaborations are rarely clear enough to be tested, however. In particular, most are vague on the intended unit of account. Many 3:1 and 1.5:1 rule proponents, for example, think these ratios should compare quality-adjusted "combat power" rather than simple troop strength, yet few say how to make the adjustments*".

Há diversas modelagens matemáticas e simuladores de combate em uso nas Forças Armadas de proeminência mundial, que não constituem objeto desta obra. Contudo, não é decididamente uma tarefa fácil.

Distribuição de forças aos comandos operacionais

Como síntese desta fase, compara-se o poder de combate desejável, no âmbito de cada comando operacional, com a disponibilidade dos recursos militares existentes nas Forças Armadas. A distribuição inicial dos meios aos comandos operacionais deve observar, basicamente, os princípios de guerra da massa e da economia de forças, mormente quando as necessidades superarem as disponibilidades (Brasil, 2011a:100).

Ademais, torna-se primordial verificar a natureza dos meios militares empregados em relação ao ambiente operacional e às forças inimigas em presença. Teoricamente, a contraposição de forças blindadas com tropas de infantaria leve, em terrenos de boa transitabilidade, mostra-se inadequada. Da mesma forma, é absolutamente contraproducente o emprego massivo de tropas blindadas em ambientes operacionais de natureza restritiva, tais como áreas montanhosas ou florestas tropicais. Não obstante, percebe-se que a adequação da força ao ambiente operacional não deve ser entendida como uma imposição à estratégia. Exemplos históricos, como a campanha alemã contra a França em 1940, demonstram que a surpresa, às vezes, requer ações que o inimigo não julga possíveis ou convenientes.

Na realidade, cabe ressaltar que o planejamento estratégico de emprego das Forças Armadas não configura instrumento de adjudicação[76] de organizações militares. Nesse nível, o objetivo maior consiste em fornecer subsídios de poder de combate ou requisitos de força que

[76] Processo de transferência do comando ou controle operativo de organizações militares das Forças Armadas para um comando operacional ativado.

servirão de base preliminar a um planejamento operacional consecutivo. Durante o desenvolvimento do exame de situação operacional, os comandos operacionais podem solicitar acréscimos ou supressões de forças militares inicialmente distribuídas no planejamento estratégico militar (Brasil, 2011a:100).

Contudo, cabe ao nível setorial de defesa compatibilizar as diferentes necessidades operacionais, em virtude das usuais restrições de meios em disponibilidade nas Forças Armadas do país. O nível subsetorial de defesa, representado pelos comandos das forças singulares, possui melhor aptidão para selecionar suas organizações militares em razão das peculiares condições de preparo de cada instituição.

Após a consolidação das necessidades operacionais, o órgão setorial de defesa, por indicação das forças singulares, designa as organizações militares que serão adjudicadas, por meio de instrumento específico, a cada comando operacional ativado na estrutura militar de defesa.

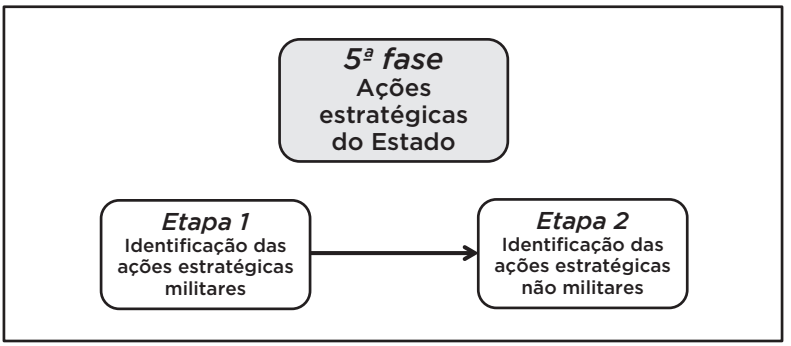
7. Identificando as ações estratégicas do Estado

Segundo a *Doutrina de operações conjuntas* (Brasil, 2011a:100), "o poder é o instrumento de que se vale a política para, mediante uma estratégia, conquistar e manter objetivos". Por sua vez, a estratégia concretiza-se por intermédio das ações implementadas. Por conseguinte, as ações estratégicas são as medidas, atividades e projetos, de natureza e intensidade variáveis, direcionadas ao preparo e aplicação do poder.

Essa fase do exame de situação proporciona a visualização das ações estratégicas empreendidas pelo Estado, consideradas essenciais para a vitória, presumindo o caráter nacional da guerra. Dessa forma, o envolvimento de todas as expressões do poder nacional objetiva a geração do máximo efeito sinérgico para a consecução dos objetivos políticos fixados. Isto posto, o esforço nacional necessário ao triunfo do Estado deve ser adequadamente dimensionado aos potenciais riscos associados à situação conflituosa, como expresso na seguinte assertiva:

> A condução da guerra requer também a participação plena de todos os setores da nação num esforço sinérgico contra o poder inimigo em todas as suas expressões, em função dos riscos envolvidos – perda de soberania, comprometimento da integridade territorial e patrimonial, entre outros [Brasil, 2011a:17].

Figura 15
Quinta fase do exame de situação estratégico



Fonte: elaborada pelos autores.

Seja em disputas interestatais ou intraestatais, as variadas ações estratégicas efetivadas valem-se dos recursos à disposição do Estado. Assim, a seleção e a combinação dos meios disponíveis do poder nacional para lograr êxito na contenda notabiliza a arte estratégica. De acordo com Beaufre (1998:29-30):

> O estudo dos meios da estratégia permite ainda melhor colocar em evidência a forma de raciocínio que lhe é própria. Para atingir a decisão, a estratégia vai dispor de uma gama de meios, materiais e morais, indo do bombardeio nuclear à propaganda, ou ao tratado de comércio. A arte consistirá em escolher entre os meios disponíveis, e em combinar sua ação, para fazê-los concorrer para um mesmo resultado psicológico, suficientemente eficaz para produzir o efeito moral decisivo. A escolha dos meios vai depender de uma confrontação entre as vulnerabilidades do adversário e as nossas possibilidades.

Entretanto, o conceito de guerra nacional, exemplificado pela conscrição universal ou *levée en masse*, envolvendo todas as capacidades do Estado, difundiu-se somente a partir da Revolução Francesa. Conforme exposição de Mattos (1986:9):

> Uma nova força que ninguém antes poderia imaginar fez sua aparição em 1793. A guerra repentinamente transformou-se numa preocupação do povo inteiro, e de um povo de 30 milhões de habitantes referindo-se à França. A participação do povo na guerra fez entrar a Nação inteira em um jogo que antes era objeto de preocupação apenas do gabinete e de exércitos mercenários. Desde aí, deixou de haver limites para a guerra. Antecipava Clausewitz os conceitos de guerra total que 100 anos mais tarde foram teorizados pelo General alemão Ludendorf. A guerra nacional envolvendo a Nação inteira na sorte de conflitos bélicos produziu uma generalização do conceito de estratégia que, de arte de conduzir as batalhas, passou a ser a arte ou ciência de conduzir a Nação para a vitória.

Ações estratégicas militares

Em uma primeira etapa, são relacionadas as ações estratégicas militares, a cargo do órgão setorial de defesa, dos comandos das forças singulares e dos comandos operacionais ativados (Brasil, 2011a:100). De modo geral, a coordenação das ações estratégicas militares cabe ao órgão setorial de defesa nacional, de forma a garantir a implementação sincronizada de tais medidas, sob a supervisão permanente do poder político do Estado.

Durante o período de normalidade, são sistematicamente executados programas e projetos relacionados ao preparo das Forças Armadas,[77] bem como atividades de inteligência estratégica para subsidiar o planejamento das hipóteses de emprego.

No decurso da situação de crise, assume caráter de urgência a atualização do planejamento de emprego do poder militar. A referida atualização compreende a revisão e reformulação, quando necessário, do Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA), bem como seus decorrentes planos operacionais e táticos, concernentes à hipótese de emprego considerada.

---

[77] As ações estratégicas de preparo não constituem objeto deste livro.

Evidentemente, a intensificação das operações de inteligência configura esforço fundamental para a confiabilidade das supracitadas atividades de planejamento, em todos os níveis, valendo-se de meios de toda ordem, notadamente humanos, satelitais, eletrônicos e cibernéticos, *inter alia*.

Outra medida igualmente importante consiste na ativação dos comandos operacionais da estrutura militar de defesa prevista para o litígio em questão. De forma simultânea, há que designar seus respectivos comandantes e adjudicar os meios militares necessários à consecução dos objetivos estabelecidos nos planos político e estratégico. A ativação da estrutura militar de defesa e a decorrente adjudicação de meios proporcionam grande efeito dissuasório, podendo contribuir para o sucesso da manobra de crise, desde que tais medidas sejam compatíveis com o comportamento político-estratégico do Estado.

A *Estratégia nacional de defesa* (Brasil, 2012a:120-121) assim exemplifica algumas ações estratégicas militares:

> O emprego das Forças Armadas será singular ou conjunto e ocorrerá em consonância com as diretrizes expedidas. As atividades de inteligência serão intensificadas. Medidas políticas inerentes ao gerenciamento de crise continuarão a ser adotadas, em paralelo com as ações militares. Ante a possibilidade de a crise evoluir para conflito armado/guerra, poderão ser desencadeadas, entre outras, as seguintes medidas: a ativação dos Comandos Operacionais previstos na Estrutura Militar de Defesa; a adjudicação de forças pertencentes à estrutura organizacional das três Forças aos Comandos Operacionais ativados; a atualização e implementação, pelo Comando Operacional ativado, dos planos de campanha elaborados no estado de paz; o completamento das estruturas; a ativação de Zona de Defesa, áreas onde são mobilizáveis tropas da ativa e reservistas, inclusive os egressos dos Tiros de Guerra, para defesa do interior do País em caso de conflito armado/guerra; e a decretação da Mobilização Nacional, se necessária.

Salvo raras exceções, os meios militares existentes na área do conflito são insuficientes para lidar com a ameaça caracterizada na hipótese de emprego, particularmente quando a situação configurar guerra de alta intensidade. Nesse caso, haverá necessidade de deslocar forças oriundas de outras regiões do território nacional.

Em conformidade com a adjudicação de meios militares aos comandos operacionais ativados, as forças navais, terrestres e aéreas distantes dos teatros ou áreas de operações, após adequada e urgente mobilização para completamento de suas estruturas organizacionais, realizam seu deslocamento estratégico, a partir das respectivas sedes administrativas, em direção aos locais de concentração determinados. A coordenação do deslocamento estratégico de forças militares, por meio dos diversos modais de transporte disponíveis no sistema nacional, cabe ao órgão setorial de defesa.

Inicialmente, deslocam-se as forças de ação rápida, compostas por tropas de elevada mobilidade, flexibilidade e prontidão operacional. A imediata concentração dessas forças na área do conflito, normalmente integradas por tropas de elite, pode demover o oponente de empreender qualquer tipo de agressão armada. Na sequência, movimentam-se os demais meios necessários ao cumprimento das tarefas operacionais.

Por sua vez, a convergência e agregação de forças militares nos teatros ou áreas de operações caracterizam a concentração estratégica. A partir de seus locais de concentração, as organizações militares atuam conforme as determinações do comandante operacional correspondente. A concentração estratégica deve proporcionar poder de combate suficiente ao comando operacional para cumprir todas as tarefas a ele atribuídas.

Cabe ao órgão setorial de defesa acompanhar, avaliar e alterar, quando necessário, o desenvolvimento da manobra estratégica. No âmbito operacional e tático, desencadeiam-se ações militares navais, terrestres e aéreas, ocasionando efeitos cinéticos e não cinéticos nos múltiplos domínios do espaço de batalha, em atendimento aos objetivos políticos e estratégicos. Algumas dessas ações são implementadas

ainda durante a situação de crise, em consonância com as estratégias de emprego cabíveis ao momento, desde que não consubstanciem atos de agressão, notadamente operações terrestres e navais defensivas, ações de defesa aeroespacial e antiaérea, medidas de proteção cibernética e exercícios militares como demonstração de força, *inter alia*.

Ademais, deflagradas as hostilidades e em conformidade com o contexto beligerante, podem ser implementadas algumas das seguintes atividades ou medidas: estabelecimento de zona de exclusão aérea ou marítima, operações de interdição, operações especiais, operações ofensivas e defensivas multidimensionais em larga escala, operações contra forças irregulares, operações de resistência, operações de informação, ações de defesa territorial, entre várias outras possibilidades.

Ao final do conflito armado, faz-se necessário desmobilizar as forças empregadas nos diversos comandos operacionais, contemplando a reunião dos meios militares, o deslocamento de regresso às suas bases de origem e a reversão às forças singulares, além de outras providências essenciais ao processo de retorno à normalidade.

Ações estratégicas não militares

Em paralelo às ações castrenses, são identificadas as ações estratégicas não militares, inerentes às demais expressões do poder nacional. Sua implementação contribui sobremaneira para a solução do conflito e salvaguarda dos interesses nacionais, seja na situação de paz, crise ou conflito armado, desde o estado de normalidade até a negociação do acordo de paz (Brasil, 2011a:100).

Com efeito, esse procedimento metodológico não incorpora o propósito de formulação estratégica de setores outros que não o militar, cuja responsabilidade compete às esferas econômica, diplomática e de outras naturezas. Não obstante, é mister reconhecer as ações estratégicas externas ao órgão setorial de defesa que produzem efeito relevante sobre o emprego do aparato bélico do Estado, para

acompanhar seu desenvolvimento e sincronizar a execução das ações interdependentes, com a finalidade de otimizar o esforço sinérgico de todas as expressões do poder nacional.

Nessa perspectiva, torna-se vital para a salvaguarda dos interesses do Estado a participação direta de todos os setores do governo nacional na efetivação das medidas voltadas ao "esforço de guerra". Este é coordenado no âmbito do Sistema Nacional de Mobilização (Sinamob), compreendendo as sortidas ações empreendidas nos planos político, econômico, psicossocial, científico-tecnológico e militar. Em simultâneo com a mobilização nacional, impõe-se categoricamente ao Estado a tarefa de comprometer o esforço de guerra do oponente, empenhando para isso variados instrumentos militares e não militares.

Por princípio básico de comando e controle, a supervisão e a avaliação das ações estratégicas desempenhadas pelos diversos órgãos setoriais do governo nacional, sejam persuasivas, coercitivas, mobilizadoras ou de outra natureza, competem ao nível político de planejamento e decisão, precisamente o gabinete de crise, salvo determinação em contrário do chefe de Estado. No caso brasileiro, por previsão legal,[78] a coordenação geral das atividades mobilizadoras relacionadas às múltiplas esferas setoriais é atribuição do Ministério da Defesa, órgão central do Sistema Nacional de Mobilização.

Decretada pelo chefe de Estado, a mobilização nacional, seja total ou parcial, consoante a amplitude do conflito, viabiliza a captação dos recursos disponíveis no âmbito nacional, ou mesmo no exterior, com o objetivo de complementar a logística nacional (Brasil, 2015b:13). Ademais, a mobilização nacional propicia a canalização de recursos humanos, financeiros e materiais, no intento de amplificar as capacidades militares das Forças Armadas. Com esse escopo, desempenham-se ações e medidas para a reorientação da produção industrial, a requisição de bens e serviços e a convocação de recursos humanos para o serviço militar, *inter alia*.

---

[78] Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007 (Lei de Mobilização Nacional).

O referido sistema estrutura-se na forma de direções setoriais que atendem às necessidades da mobilização nacional em suas respectivas áreas de competência, quais sejam: política interna (articulação entre os poderes da República para criar instrumentos legais que atendam às demandas de defesa); política externa (cooperação internacional para fins de apoio, recursos e meios no exterior); econômica (adequação da economia nacional às necessidades militares e civis); social (suporte assistencial à população durante o conflito); psicológica (emprego da informação para motivar a sociedade e influenciar a opinião pública, tanto interna quanto externa, em favor dos interesses nacionais); segurança (atividades de segurança pública em proveito da defesa nacional); inteligência (produção de conhecimentos estratégicos de interesse); defesa civil (enfrentamento das situações emergenciais de risco à população); científico-tecnológica (implementação de projetos de pesquisa e desenvolvimento em atendimento às demandas do conflito); e militar (provimento de recursos humanos e materiais adequados ao emprego do aparato bélico do Estado) (Brasil, 2015b: 14-15).

De início, cabe destacar o papel vital desempenhado pela diplomacia nacional ao conduzir expedientes no âmbito externo, segundo estratégia específica, no intuito de obter uma solução política para a controvérsia, ao longo de todos os estágios do conflito, com foco na preservação dos interesses nacionais, da liberdade de ação do Estado e da legitimidade das ações estratégicas implementadas, mormente o eventual emprego do poder militar. Nesse contexto, por intermédio da cooperação internacional, o corpo diplomático empenha-se sistematicamente na obtenção de suporte político e econômico de países amigos, bem como na construção de alianças ou coalizações militares com nações que comunguem interesses comuns de segurança, contribuindo significativamente para a captação de recursos de toda ordem indispensáveis ao enfrentamento da ameaça considerada.

A depender das circunstâncias geopolíticas, a estratégia diplomática pode incluir variadas ações persuasivas e coercitivas, quais sejam: negociações diretas junto ao oponente para resolver o litígio,

iniciativas de arbitragem ou mediação do conflito por terceiros, judicialização da disputa por meio da Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas, intervenções junto a organismos de segurança de nível global e/ou regional, expulsão de agentes diplomáticos do ator rival e ruptura de relações diplomáticas em casos extremos, entre outras inúmeras opções.

No âmbito da política nacional, em observância às situações extraordinárias previstas na Constituição Federal de 1988, torna-se indispensável a decretação das medidas de exceção[79] cabíveis ao quadro conflitivo, também conhecidas como salvaguardas constitucionais, como instrumentos de governabilidade da região conturbada ou afetada pelas atividades bélicas, no intuito de viabilizar ações de pronta resposta a emergências, confrontação de ameaças e manutenção da ordem pública. Por determinação constitucional, as supracitadas medidas, a cargo do chefe de Estado, carecem de aprovação, prévia ou posterior, conforme o caso, por parte do Parlamento nacional, exigindo efetiva articulação entre os três poderes da República.

Transitando no domínio da segurança pública, observa-se que as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, consoante o texto constitucional brasileiro (art. 144, § 6º), constituem forças auxiliares e reserva do Exército nacional, podendo ser convocados por decreto presidencial em caso de guerra externa, a fim de participarem das ações de defesa territorial e manutenção da ordem pública nas áreas de responsabilidade dos comandos operacionais ativados da estrutura militar de defesa. Em vista disso, torna-se necessária a transferência do controle operativo dos mencionados órgãos de segurança pública aos comandantes operacionais, com a finalidade de proporcionar unidade de comando e máxima sinergia às ações de segurança.

Levando em consideração que os conflitos armados mostram-se cada vez mais dispendiosos em face da complexidade tecnológica dos modernos blindados, aeronaves, embarcações, armamentos e sistemas

[79] Intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio.

eletrônicos agregados, é cabível afirmar que a estratégia econômica revela-se cada vez mais determinante na sustentação do esforço de guerra. Destarte, há que criar mecanismos para adequar a economia nacional às demandas logísticas das Forças Armadas e da sociedade civil, bem como financiar os custos da mobilização nacional. Nesse contexto, é possível tomar empréstimos externos com nações amigas, estabelecer tributação específica em caráter temporário, criar fundos de contribuição voluntária, emitir títulos públicos especiais (bônus de guerra), assim como conceder subsídios creditórios e tributários à indústria bélica nacional, entre outras providências. Há muito, percebe-se a magnitude da problemática econômica para o esforço de guerra, como evidenciado nos escritos de Sun Tzu:

> Prosseguindo a análise do pensamento de Sun Tzu sobre a Grande Estratégia, no campo do preparo do poder, verifica-se que, na abrangência da Expressão Econômica, Sun Tzu estuda os custos com que terá de arcar o Estado para organizar, equipar, instruir e empregar um exército. Percebe-se que seu objetivo é, além de fixar um padrão de dispêndio para o qual deve estar capacitado o Tesouro Nacional, também alertar o governante para o vulto da drenagem que uma guerra impõe aos recursos do Estado e os sacrifícios que exige da população [Cardoso, 1987:27].

Em outro sentido, a estratégia econômica abarca medidas coercitivas tendo por escopo a degradação da economia adversária e a consequente redução de sua capacidade de sustentação do esforço de guerra. Nessa perspectiva, aplica-se o embargo econômico com objetivo de interromper, total ou parcialmente, o comércio exterior da nação opositora. Sua imposição pode ocorrer de forma independente, por coalizão de países ou por resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Quando parcial, cumpre-se por especificação dos bens proibidos, mormente itens estratégicos como artigos militares, petróleo e seus derivados. Em função de sua amplitude, pode ocasionar grave asfixia da economia rival, estendendo seus efeitos às esferas

política, social, militar e científico-tecnológica. Ainda pelo enfoque da coerção econômica, nota-se a utilização corriqueira do congelamento, ou mesmo confisco, de bens e ativos financeiros de propriedade do oponente e seus representantes, expediente largamente adotado em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

No campo psicossocial, há necessidade de empreender ampla campanha psicológica, nos âmbitos interno e externo, a ser conduzida pelo governo nacional e seus órgãos setoriais, de forma a aglutinar a sociedade em torno do esforço de guerra da nação, além de lograr maior liberdade de ação junto à opinião pública nacional e internacional. Cardoso (1987:31) comenta o pensamento de Sun Tzu a respeito da necessidade do envolvimento emocional da sociedade no conflito, sob a responsabilidade da estratégia nacional, nos seguintes termos:

> É pela necessidade da coerência com a realidade que Sun Tzu mostra em sua teoria a importância da adesão da população à causa pela qual o país desenvolve sua estratégia em um conflito, e que coloca a atenção para com a "Lei Moral" no nível da Grande Estratégia voltada para o preparo da Expressão Psicossocial do Poder.

Ademais, contrabalançando os efeitos nocivos da guerra sobre o estado psicológico da sociedade, causados particularmente por fome, doenças, destruição, mortandade e danos ambientais, torna-se imprescindível a edificação de um vigoroso sistema de proteção da população civil. Não basta motivar a sociedade, é preciso apoiá-la em suas necessidades. Segundo esse enfoque, o Estado tem o dever de proteger seus cidadãos em situação de vulnerabilidade aos efeitos colaterais dos combates. O referido sistema deve incorporar agências e organizações, governamentais ou não, cujo propósito seja proporcionar assistência humanitária aos refugiados, deslocados e evacuados das áreas atingidas pelo enfrentamento bélico, independentemente da nacionalidade das pessoas vitimadas, bem como realizar ações de defesa civil nas situações de emergência provocadas por catástrofes naturais

ou decorrentes da beligerância. Adicionalmente, é vital empreender atividades de controle de danos e recuperação de infraestruturas críticas eventualmente impactadas pelas ações bélicas inimigas, a fim de manter o funcionamento satisfatório dos serviços públicos essenciais, especialmente aqueles relacionados a abastecimento, saúde, energia, comunicações e transportes.

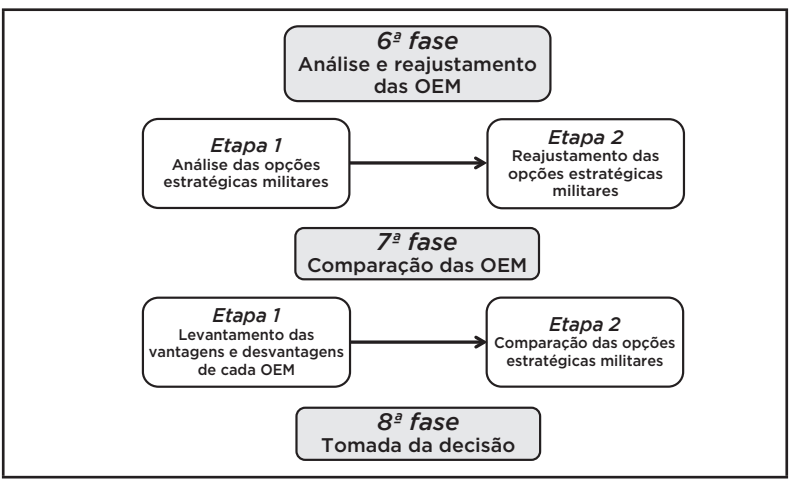
Do ponto de vista científico-tecnológico, é plausível inferir a vulnerabilidade do Estado, em situações de conflito armado, a restrições por parte da comunidade internacional no tocante à importação de material de emprego militar. Assim, a dependência externa de material bélico, em muitos casos, pode comprometer a vitória. O desenvolvimento de uma base industrial de defesa que proporcione autonomia tecnológica em todos os domínios do combate mostra-se como meta a ser alcançada pela estratégia nacional. Levando em consideração a assertiva anterior, o Estado tem a necessidade de realizar, sistematicamente, ao longo de todas as fases do conflito, investimentos em projetos científico-tecnológicos com o objetivo primário de assegurar a autossuficiência na produção de equipamentos de uso militar, bem como promover o desenvolvimento de novas tecnologias disruptivas capazes de proporcionar surpresa estratégica.

No transcorrer da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos, com apoio do Reino Unido e do Canadá, desenvolveram um projeto de pesquisa concernente à tecnologia da fissão nuclear para emprego em armas atômicas, conhecido como Projeto Manhattan. O domínio dessa tecnologia disruptiva proporcionou aos aliados uma decisiva surpresa estratégica contra o Império do Japão. Evidentemente, torna-se desnecessário argumentar a relevância da mencionada ação estratégica de natureza científico-tecnológica para o desfecho do conflito armado no teatro de operações do Pacífico. As explosões em Hiroshima e Nagasaki, no ano de 1945, marcaram indelevelmente o despertar da era nuclear.

8. Avaliando as opções estratégicas militares

Conformando os procedimentos terminais do exame de situação, as três últimas fases do citado método têm por finalidade promover a interação das opções estratégicas militares previamente idealizadas com os diversos fatores da decisão militar, de forma a identificar eventuais inconsistências de planejamento nas fases precedentes. Ademais, pretende-se revelar o repertório de vantagens e desvantagens de cada opção estratégica militar validada como alicerce para a subsequente acareação de mérito relativo. Por fim, após a devida apreciação por autoridade competente, chega-se à decisão que servirá de base para a elaboração do PEECFA correspondente, documento norteador dos planejamentos subsecutivos nos níveis operacional e tático.

Figura 16
Fases finais do exame de situação estratégico



Fonte: elaborada pelos autores.

Validação das opções estratégicas militares

A sexta fase do corrente exame visa à validação das opções estratégicas militares concebidas em fases anteriores. Conforme descrito na *Doutrina de operações conjuntas* (Brasil, 2011a:101):

> Concluído o levantamento das opções estratégicas militares, com os respectivos meios e ações estratégicas definidos, realiza-se a análise de cada OEM, confrontando-a com os objetivos políticos e estratégicos estabelecidos, com as possibilidades do inimigo, com as características da área do conflito, com os meios adjudicados e com os prazos impostos, a fim de concluir quanto à sua adequabilidade, praticabilidade e aceitabilidade (Prova de APA).

Seguindo essa lógica, verifica-se a adequabilidade de cada opção estratégica militar formulada, que se traduz, em caso de êxito, no pleno atingimento dos objetivos estabelecidos, políticos e estratégicos, de maneira a configurar o estado final desejado para o conflito.

Por sua vez, comprova-se a praticabilidade de uma opção estratégica militar quando for possível sua implementação com os meios adjudicados aos comandos operacionais, dentro dos prazos impostos, em observância às características ambientais da região do conflito, bem como em contraposição às diversas possibilidades de atuação inimiga.

Já a aceitabilidade de uma opção estratégica militar requer ponderar a compensação dos custos estimados, de toda ordem, em relação aos benefícios esperados em caso de vitória. Os mencionados custos abrangem o dispêndio de recursos financeiros, as perdas humanas e materiais, a duração da campanha militar, os prejuízos socioeconômicos à população afetada pelo conflito, o impacto ao meio ambiente e os danos causados à infraestrutura nacional das partes envolvidas.

Reajustamento das opções estratégicas militares

Em virtude do supracitado processo de validação, é possível que determinada opção estratégica militar seja descartada ou necessite de algum tipo de reajustamento. Comumente, a insuficiência ou inadequação de meios, entre outros fatores, exige tais reajustes, os quais implicam retificação, mediante a introdução de correções no planejamento original, ou aperfeiçoamento, com o acréscimo de tarefas operacionais, adjudicação de meios adicionais, entre outras variadas possibilidades. Adicionalmente, compete ao estrategista levantar medidas e ações mitigatórias dos riscos identificados em face das possibilidades de interferência inimiga na manobra estratégica.

Em vista das considerações precedentes, ressalta-se que a constituição de alianças ou coalizões incrementa, sobremodo, as capacidades militares do Estado, bem como propicia maior variedade de direções estratégicas. Também é possível a alteração da concepção estratégica, seja no âmbito nacional, seja na esfera militar. Objetivos políticos e estratégicos, da mesma forma, podem ser modificados. Ademais, algumas condicionantes políticas e militares podem ser suprimidas com a finalidade de proporcionar maior flexibilidade à manobra estratégica. Outrossim, a estrutura militar de defesa pode ser simplificada no intuito de adequar-se aos recursos bélicos disponíveis. Todavia, cabe assinalar que algumas medidas mencionadas requerem aprovação prévia do chefe de Estado, comandante supremo das Forças Armadas.

Ante o exposto, Alsina Júnior (2018:*33*, grifo no original) elucida o caráter bidirecional das interações entre os diversos níveis de planejamento militar como aspecto imperativo à compatibilização de meios e fins, ao afirmar:

> A relação entre política, estratégia e tática não pode ser concebida como unidirecional. Deve haver um processo de *feedback* e ajuste permanente entre esses distintos planos. Os fins não podem estar dissociados dos meios e vice-versa. A estratégia deve sempre buscar o equilíbrio entre meios e fins, pois, do contrário, muito provavelmente resultará em frustração.

Mérito relativo das opções estratégicas militares

Considerando apenas as opções estratégicas militares validadas na etapa pregressa, busca-se compor o rol de vantagens e desvantagens de cada uma delas, relativamente aos princípios de guerra[80] consagrados na doutrina militar, com o propósito de subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente.

Mattos (1986:23), de maneira precisa, relaciona a formulação dos princípios de guerra ao estudo histórico dos conflitos bélicos:

> A arte da guerra envolve uma análise crítica e histórica do ambiente bélico. O militar profissional extrai desta análise os princípios fundamentais, suas aplicações e combinações através do tempo. Os princípios de guerra ou princípios estratégicos, extraídos desta análise histórica, exprimem os ensinamentos oriundos tanto da arte quanto da ciência da guerra. Não se trata de princípios imutáveis nem casuísticos, nem eles por si só asseguram receitas infalíveis para a vitória.

A doutrina militar brasileira discrimina 12 princípios de guerra, nomeadamente o objetivo, a manobra, a ofensiva, a massa, a economia de forças, a unidade de comando, a simplicidade, a surpresa, a segurança, o moral, a exploração e a prontidão.

O princípio do objetivo, em busca dos efeitos desejados para a solução da contenda, preconiza o estabelecimento de objetivos decisivos, claramente definidos e viáveis de serem alcançados com os meios disponíveis. São indispensáveis às campanhas e operações militares, assegurando a necessária sinergia de esforços para o cumprimento da missão.

---

[80] "Princípios de guerra são preceitos filosóficos decorrentes de estudos de campanhas militares ao longo da história e apresentam variações no espaço e no tempo. São pontos de referência que orientam e subsidiam os chefes militares no planejamento e na condução da guerra sem, no entanto, condicionar suas decisões" (Brasil, 2007b:35).

O princípio da manobra pode ser caracterizado pela capacidade de movimentar e desdobrar forças militares com oportunidade e flexibilidade, no intuito de obter vantagem relativa ao dispositivo inimigo, explorando suas vulnerabilidades. O sucesso da manobra depende de adequada mobilidade, bem como da capacidade de comando e controle. Tal princípio é explorado ao máximo na estratégia militar da aproximação indireta.

O princípio da ofensiva enfatiza a imposição da vontade ao inimigo e a manutenção da iniciativa no combate, empreendendo ações bélicas agressivas contra o oponente. Sua observância é essencial para obter resultados decisivos e para preservar a liberdade de ação.

O princípio da massa compreende a concentração de forças no local e momento decisivos, alcançando a superioridade de poder de combate sobre o adversário. Sua aplicação permite desequilibrar a relação de forças militares no âmbito estratégico, operacional ou tático.

O princípio da economia de forças prescreve a aplicação judiciosa dos meios disponíveis, destinando forças militares na medida necessária para o desempenho das ações consideradas secundárias, com a finalidade de priorizar o esforço máximo na ação decisiva.

O princípio da unidade de comando consiste na centralização do poder decisório em um único comandante para todas as forças militares atuantes em determinada área de responsabilidade. Há muito não se concebem campanhas militares independentes e paralelas. A eficácia e a eficiência das operações militares, qualquer que seja seu domínio, requerem convergência de esforços, sinergia e interoperabilidade de forças navais, terrestres e aéreas.

O princípio da simplicidade recomenda a preparação de planos com concepção clara e facilmente inteligíveis, sem prejuízo do propósito, precisão e flexibilidade, para evitar, tanto quanto possível, falhas durante a execução das operações militares por compreensão equivocada das ordens.

O princípio da surpresa significa atingir o inimigo onde, quando e como não se é esperado, minimizando sua possibilidade de reação.

O acatamento desse princípio é fundamental para desequilibrar o adversário no intuito de golpeá-lo em seu centro de gravidade. A surpresa pode ser obtida, basicamente, pela dissimulação, despistamento, manutenção do sigilo, rapidez das ações e/ou tecnologias disruptivas.

O princípio da segurança compreende a adoção de medidas para preservar a liberdade de ação e o poder de combate de forças militares, evitando que o inimigo obtenha surpresa e interfira decisivamente em nossas operações. Implementa-se a segurança por meio de inteligência e contrainteligência, medidas de proteção da tropa, manutenção de reservas flexíveis e forças dispostas em todas as direções com essa finalidade.

O princípio do moral refere-se ao estado de motivação da tropa para o combate, em dependência direta da legitimidade das ações bélicas, da causa de sustentação da luta e da liderança de seus comandantes.

O princípio da exploração consubstancia-se pela intensificação das ações ofensivas para ampliar um sucesso tático ou estratégico, aproveitando a vantagem do êxito inicial para atingir o objetivo final.

O princípio da prontidão concerne à capacidade de pronta resposta das Forças Armadas às hipóteses de emprego do poder militar. Relaciona-se ao nível de adestramento da tropa, estruturas organizacionais completas, dotação e disponibilidade de equipamentos militares, entre outros fatores. A elaboração prévia de planos estratégicos, operacionais e táticos, em face das diversas ameaças existentes ou potenciais, incrementa sobremodo a capacidade de resposta do poder militar às agressões contra o Estado.

Para os autores desta obra, embora os princípios de guerra ancorados na experiência histórica sejam elementos úteis para iluminar a reflexão estratégica dos comandantes, a habilidade de compreender, avaliar e improvisar, em função da fluidez das situações, é um atributo mais relevante do que os referidos princípios. Cabe ao estrategista dominar os rudimentos da teoria da guerra e da estratégia, não como princípios imutáveis e fixos, mas como um patamar que o capacite a pensar criativamente a ação de força (Clausewitz, 1984).

Evidentemente, além dos princípios de guerra, outros fatores estratégicos também são apreciados na comparação das opções estratégicas militares, sobretudo a liberdade de ação para emprego do poder militar, a necessidade de recursos financeiros para sustentar o esforço de guerra, a estimativa de perdas militares em pessoal e material, a duração provável das ações estratégicas para a solução do conflito, o efeito colateral da contenda na população e infraestrutura civil, o nível de impacto ambiental, assim como as condições para a negociação da paz.

Subsequentemente à identificação das vantagens e desvantagens intrínsecas aos princípios e fatores precedentes, procede-se à comparação das opções estratégicas militares por meio da avaliação do mérito relativo.

Com base em seu próprio discernimento, além de considerar os argumentos fornecidos pela assessoria, a autoridade competente para a tomada de decisão deve escolher, em princípio, a melhor opção estratégica militar para a solução do conflito, que cumpra todos os objetivos políticos e estratégicos estabelecidos, obtendo o máximo de eficácia e rapidez com o menor custo possível em termos de impacto, perdas e gastos.

Entretanto, como a estratégia envolve a necessária interação entre duas ou mais vontades em antagonismo, muito raramente encontrar-se-á uma opção que atenda a todos os princípios de guerra e fatores estratégicos supramencionados. Em alguns casos, a melhor opção estratégica é aquela de maior custo aparente (Luttwak, 2009).

Uma vez tomada a decisão, tem início a elaboração do PEECFA, derivado da opção estratégica militar selecionada. A partir do citado documento, formulam-se os planos dos comandos operacionais (teatro de operações, zona de defesa e outros) e, ulteriormente, os planos táticos de suas respectivas forças componentes.

O derradeiro capítulo da Segunda Guerra Mundial desenrolou-se no teatro de operações do Pacífico, por ocasião das ações finais estadunidenses contra o império nipônico. Naquele momento, o pre-

sidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman, encontrava-se diante de três opções estratégicas militares para derrotar o Japão: submeter o adversário ao bloqueio naval e intenso bombardeio aéreo até sua rendição, desencadear operações de assalto anfíbio para conquistar o território inimigo ou utilizar armas nucleares de altíssimo poder destrutivo (interdição nuclear).

As operações anfíbias realizadas nas ilhas de Iwo Jima e Okinawa demonstraram os elevados custos humanos que seriam cobrados aos americanos para neutralizar a resistência japonesa e dominar seu território. Por outro lado, a estratégia do bloqueio associada à interdição convencional, segundo estimativas de analistas militares, poderia estender-se demasiadamente até ser capaz de provocar o colapso político, econômico e psicológico do oponente. A escolha do presidente Truman foi o lançamento da bomba atômica em Hiroshima e Nagasaki. Os efeitos físicos e psicológicos sobre a população civil foram devastadores e não demorou muito para a rendição incondicional japonesa aos americanos[81] (Wolk, 2010).

A despeito das justificativas concernentes às grandiosas perdas humanas e materiais estadunidenses em uma eventual invasão ao Japão, é plausível acolher a tese do uso do artefato nuclear como incontestável demonstração de força à emergente União Soviética. Era o início da Guerra Fria.

---

[81] Embora essa seja a interpretação dominante para a explicação da rendição japonesa, autores como Wilson (2013) trabalham a perspectiva de que não foram os ataques nucleares que submeteram o Japão, mas sim a possibilidade de uma invasão soviética às ilhas japonesas, após a vitória da URSS na campanha da Manchúria. Essa hipótese baseia-se na interpretação de que a rendição aos Estados Unidos teria permitido negociar a manutenção e a inviolabilidade do imperador, algo que não seria possível diante de uma possível derrota para os soviéticos.

Conclusão

Este livro tencionou difundir um método, longe de ser único, passível de ser aplicado ao planejamento estratégico de emprego do poder militar do Estado, no contexto de enfrentamentos violentos ou não. Não há aqui a ideia de formatar o pensamento ou embargar a criatividade, mas tão somente o propósito de orientar o processo de raciocínio do estrategista.

Os capítulos pregressos evidenciam conceitos, fundamentos e outros aspectos inerentes à estratégia de âmbito nacional e militar. É possível verificar a pluralidade de táticas e técnicas aplicáveis aos confrontos hodiernos, sobretudo as tendências prevalentes ao hibridismo e à multidimensionalidade das ações beligerantes, permeando os domínios terrestre, naval, aéreo, espacial, cibernético, eletromagnético e psicológico, como ferramentas diversificadas à disposição da estratégia militar. Ademais, os constantes avanços tecnológicos dos sistemas de armas geram impactos significativos sobre a doutrina militar, moldando o caráter enigmático da guerra do futuro.

A exploração sistemática e minuciosa das fases do desenvolvimento do conflito, em analogia às distintas situações do seu espectro, desde o período de normalidade até o estágio pós-acordo, proporciona ao estrategista a visualização das diferentes formas de solucioná-lo, bem como as ações estratégicas correspondentes.

No contexto do planejamento estratégico militar, constata-se a centralidade exercida pelo exame de situação, instrumento essencial de análise, avaliação e concepção estratégicas, na medida em que processa todas as informações disponibilizadas pela inteligência, com a finalidade de revelar a melhor forma de obter a vitória.

Notoriamente, percebe-se a importância da perfeita compreensão de todas as deliberações adotadas no nível político no intuito de assegurar o necessário alinhamento dos níveis de planejamento subordinados, nomeadamente o estratégico, o operacional e o tático. Há que destacar a correta tradução dos objetivos políticos do conflito para o nível estratégico militar como fator crítico de sucesso à garantia dos interesses nacionais. Igualmente relevante mostra-se o controle da liderança política do Estado sobre as atividades militares, bem como as ações estratégicas a cargo das demais expressões do poder nacional.

No curso da história das civilizações, reiteradamente, observam-se fenômenos geopolíticos em que o malogro estratégico decorreu de precária avaliação do cenário conflituoso e/ou equivocada concepção estratégica. Daí avulta a magnitude do trabalho desempenhado pela inteligência no provimento de conhecimentos essenciais ao planejamento estratégico, sobretudo a identificação das possibilidades, vulnerabilidades e centros de gravidade dos atores envolvidos na beligerância.

Talvez a fase mais criativa do processo em pauta seja a elaboração das opções estratégicas militares, momento em que o estrategista evidencia todo o seu conhecimento e experiência na edificação de lógicas e viáveis alternativas de consecução dos objetivos políticos e estratégicos estabelecidos, tamanha a flexibilidade da manobra estratégica e versatilidade de suas ações e medidas decorrentes. Cabe assinalar, categoricamente, que o estrategista competente emprega a violência na proporção adequada à dimensão dos objetivos políticos do conflito.

Pela perspectiva de integração da atividade estratégica, é mister a participação de representantes das Forças Armadas no planejamento das hipóteses de emprego, mormente na informação de seus respectivos recursos militares disponíveis para emprego operacional, além da especificidade doutrinária indispensável à configuração de força de cada comando operacional. Dessa forma, torna-se exequível a distribuição inicial de meios militares aos diversos comandos operacionais ativados na estrutura militar de defesa, em observância aos princípios da

massa e economia de forças, particularmente quando as necessidades superarem as disponibilidades.

Ao final, o desfecho do mencionado processo requer a validação das opções estratégicas militares, formuladas nas fases precedentes, com base nos preceitos da adequabilidade, praticabilidade e aceitabilidade. Adiante, as opções validadas devem ser comparadas por mérito relativo de suas respectivas vantagens e desvantagens, fornecendo à autoridade competente as melhores condições de decisão.

Em face do que precede, no tocante ao pragmatismo e à racionalidade do uso da força para fins políticos, conclui-se que não é aceitável desprezar as inúmeras considerações metodológicas do planejamento estratégico, confiando tão somente na capacidade intuitiva ou premonitória de líderes políticos e militares. O planejamento estratégico jamais pode ser negligenciado em situações conflituosas. O general francês André Beaufre (1998:36) alerta, de forma peremptória, para a necessidade de um método de pensamento estratégico:

> À falta de análise suficiente dos fatores da estratégia, as escolhas têm sido frequentemente guiadas pelo hábito ou pela voga do momento. Assim, os conflitos escaparam ao controle dos governantes e produziram horríveis catástrofes internacionais. Hoje, quando o mundo atravessa uma crise de adaptação sem precedentes, enquanto que as forças científicas, industriais e psicológicas irrompem na arte militar, tornou-se mais vital do que nunca dispor-se de um método de pensamento que permita conduzir os acontecimentos, em lugar de sofrê-los.

Outrossim, Beaufre (1998:19) destaca as consequências da precariedade do pensamento estratégico em contendas geopolíticas, na perspectiva francesa. Segundo o general:

> De 1936 a 1939, Hitler, que verificara nossa inépcia em março de 1936, progrediu por saltos [...] A França naufraga, levando com ela a Europa. O soerguimento de 1942 a 1945 é obra de anglo-saxões, fortalecidos por

> uma filosofia e uma estratégia [...] A Indochina foi perdida a golpes de táticas excelentes, feitas vencedoras pela estratégia adversa, à qual não soubemos opor estratégia alguma digna desse nome. A Argélia, malgrado essa experiência, nada faz que repetir, exagerando-os, os mesmos erros. Suez, vitória tática, deságua em espantoso revés político, à falta de mínima noção das condições estratégicas necessárias ao sucesso de semelhante empreendimento. Escolhi aqui apenas exemplos franceses [...] A conclusão que para mim se impõe é que, em grande parte, a ignorância da estratégia nos foi fatal.

Por outra perspectiva, em referência ao futuro do fenômeno estratégico da guerra nos conflitos da humanidade, Gray (2016:427) assim se manifesta:

> Apesar de a tecnologia evoluir rapidamente, as formas de guerra não o fizeram. A guerra de guerrilha, ou terrorismo, ou ameaça nuclear, ou guerra convencional em grande escala são ignoradas pelo ousado futurologista como fenômenos de ontem. Mas suspeita-se, entretanto, que o espectro inteiro de conflito, apesar de vestido com as últimas roupas "tecno-táticas", continuará a confundir os arrogantemente proféticos e os ingenuamente esperançosos.

A vitória na guerra depende, invariavelmente, da efetividade de uma boa estratégia. Sua correta aplicabilidade sujeita-se ao estudo sistemático de seus princípios, fundamentos e métodos. A ignorância estratégica, na grande maioria dos casos, conduz ao fracasso e coloca em risco a própria sobrevivência do Estado. Não há vitória tática que compense uma péssima estratégia.

Referências

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. *Política externa e poder militar no Brasil*: universos paralelos. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2009. (Série Entenda o Mundo).

_____. *Ensaios de grande estratégia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2018.

BEAUFRE, André. *Introdução à estratégia*. Trad. Luiz de Alencar Araripe. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

BIDDLE, Stephen. *Military power*: explaining victory and defeat in modern battle. Princeton: Princeton University Press, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Constituicao/ Constituiçao.htm>. Acesso em: 10 maio 2020.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. *Estratégia*. C 124-1. 3. ed. Brasília, DF: EGGCF, 2001.

_____. Lei de Mobilização Nacional. Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 28 dez. 2007a. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11631-27-dezembro-2007-567631-publicacaooriginal-90925-pl.html>. Acesso em: 2 jul. 2020.

_____. Ministério da Defesa. *Doutrina militar de defesa*. MD51-M-04. 2. ed. Brasília, DF: MD, 2007b.

_____. Ministério da Defesa. *Doutrina de operações conjuntas*. MD30-M-01. Brasília, DF: MD, 2011a. v. 1.

_____. Ministério da Defesa. *Manual de emprego do direito internacional dos conflitos armados nas Forças Armadas*. MD34-M-03. Brasília, DF: MD, 2011b.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. *Introdução à estratégia*. Rio de Janeiro: Eceme, 2011c.

_____. Ministério da Defesa. *Estratégia nacional de defesa*. Brasília, DF: MD, 2012a.

_____. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. *Doutrina aeroespacial*: doutrina básica da Força Áerea Brasileira. DCA 1-1. Brasília, DF: Emaer, 2012b.

_____. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. *Doutrina básica da Marinha*. EMA-305. 2. rev. Brasília, DF: EMA, 2014.

_____. Ministério da Defesa. *Glossário das Forças Armadas*. MD35-G-01. 5. ed. Brasília, DF: MD, 2015a.

_____. Ministério da Defesa. *Manual de mobilização militar*. MD41-M-02. Brasília, DF: MD, 2015b.

_____. Ministério da Defesa. *Sistemática de planejamento estratégico Militar (SPEM)*. MD51-M-01. 2. ed. Brasília, DF: MD, 2018.

_____. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. *Fundamentos do poder nacional*. Rio de Janeiro: ESG, 2019a. Disponível em: <www.esg.br/publi/FundamentosdoPoderNacional2019FINAL-FINAL.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. *Doutrina militar terrestre*. EB20-MF-10.102. 2. ed. Brasília, DF: EGGCF, 2019b.

BRATTON, Patrick. When is coercion successful? And why can't we agree on it? *Naval War College Review*, Newport, v. 58, n. 3, p. 99-120, 2005. Disponível em: <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol58/iss3/6/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CARDOSO, Alberto Mendes. *Os treze momentos*: análise da obra de Sun Tzu. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1987.

CLAUSEWITZ, Carl von. *On war*. Trad. Michael Howard e Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1984.

CREVELD, Martin van. *The transformation of war*: the most radical reinterpretation of armed conflict since Clausewitz. Nova York: Free Press, 1991.

FREEDMAN, Lawrence. As duas primeiras gerações de estrategistas nucleares. In: PARET, Peter (Org.). *Construtores da estratégia moderna*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2003. t. 2.

_____. *The future of war*. Londres: Penguin, 2018.

GEORGE, Alexander L.; SIMONS, William E. *The limits of coercive diplomacy*. 2. ed. Boulder, CO: Westview, 1994.

GONÇALVES, Alexandre; SILVA, Eduardo S. O. da. Coerção e guerra: quais os limites dos conceitos? In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 10., 2018, São Paulo. *Anais eletrônicos*. São Paulo: FFLCH/USP, 2018. Disponível em: <https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1534773636_ARQUIVO_Trabalho5244943-CoercaoeGuerra,Quaisoslimitesdosconceito s.pdf>. Acesso em: 23 maio 2020.

GOURE, Dan. *A new joint doctrine for an era of multi-domain operations*. Newport News, VA: U.S. Army Training and Doctrine Command, 2019. Disponível em: <www.tradoc.army.mil/Publications-and--Resources/Article-Display/Article/1987883/a-new-joint-doctrine--for-an-era-of-multi-domain-operations/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

GRAY, Colin S. Clausewitz rules, ok? The future is the past: with GPS. *Review of International Studies*, v. 25, p. 161-182, dez. 1999. Disponível em: <www.jstor.org/stable/20097644>. Acesso em: 17 maio 2020.

_____. How has war changed since the end of the cold war? *The US Army War College Quarterly*, Carlisle, v. 35, n. 1, p. 14-26, 2005. Disponível em: <https://press.armywar college.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2240&context=parameters>. Acesso em: 2 mar. 2021.

_____. *Estratégia moderna*. Trad. Geraldo Alves Portilho Junior. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2016.

HAMMES, T. X. *Offshore control*: a proposed strategy for an unlikely conflict. Institute for National Strategic Studies (INSS). Strategic Forum. Washington, D.C.: National Defense University Press, jun. 2012. Disponível em: <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum /SF-278.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2020.

HOFFMAN, Frank G. *Conflict in the 21st century*: the rise of hybrid wars. Arlington, TX: Potomac Institute for Policy Studies, 2007. Disponível em: <www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.

_____. Hybrid warfare and challenges. *Small Wars Journal*, 2009. Disponível em: <https://smallwarsjournal.com/documents/jfqhoffman. pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.

HUNTINGTON, Samuel P. The lonely superpower. *Foreign Affairs*, Nova York, v. 78, n. 2, mar./abr. 1999. Disponível em: <www. foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>. Acesso em: 12 maio 2020.

KALDOR, Mary. *New and old wars*: organized violence in a global era. Stanford: Stanford University Press, 1999.

KRAUTHAMMER, Charles. The unipolar moment. *Foreign Affairs*, Nova York, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1990. Disponível em: <www. jstor.org/stable/20044692>. Acesso em: 12 maio 2020.

LANCASTER, Jason. *Blockade*: an imperfect strategy. Washington, D.C.: Center for International Maritime Security. 2019. Disponível em: <http://cimsec.org/ blockade-an-imperfect-strategy/40258>. Acesso em: 15 dez. 2019.

LESSER, Ian O. *Interdiction and conventional strategy*: prevailing perceptions. Santa Mônica, CA: Rand Corporation, 1990. Disponível em: <www.rand.org/pubs/notes/N3097.html>. Acesso em: 15 dez. 2019.

LUTTWAK, Edward. *Estratégia*: a lógica da guerra e da paz. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2009.

MARES, David R. *Violent peace*: militarized interstate bargaining in Latin America. Nova York: Columbia University Press, 2001.

MATTOS, Carlos de Meira. *Estratégias militares dominantes*: sugestões para uma estratégia militar brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1986.

MAXIMIANO, Cesar Campiani. Guerra híbrida não existe: a história prova. *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, v. 105, n. 835, p. 4-9, 2018. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/ADN/article/ view/2519>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MCCLOSKEY, Henry John. Coercion: its nature and significance. *The Southern Journal of Philosophy*, Memphis, TN, v. 18, n. 3, p. 335-351, 1980.

MEARSHEIMER, John J. *Conventional deterrence*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

MOTA, Rui Martins da; AZEVEDO, Carlos E. Franco. A guerra omnidimensional: novas concepções do pensamento estratégico militar. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 55, p. 55-68, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revista daesg/article/view/225/200>. Acesso em: 10 ago. 2020.

NOZICK, Robert. Coercion. In: MORGENBESSER, Sidney; SUPPES, Patrick; WHITE, Morton. (Org.). *Philosophy, science and method*: essays in honor of Ernest Nagel. Nova York: St. Martin's Press, 1969.

PAPE, Robert A. *Bombing to win*: air power and coercion in war. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.

PECK, Michael. Israel bombed cyber hackers: that is historic, for many reasons. *The National Interest*, 2019. Disponível em: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/israel-bombed-cyber-hackers-historic-many-reasons-56987>. Acesso em: 24 jul. 2020.

POSEN, Barry R. *The sources of military doctrine*: France, Britain and Germany between the world wars. Londres: Cornell University, 1984. (Cornell Studies in Security Affairs).

PROENÇA JÚNIOR, D. As guerras interestatais são coisa do passado? In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sérgio W.; ALSINA JÚNIOR, João Paulo S. (Org.). *Segurança internacional*: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2010.

PUYVELDE, Damien van. Hybrid war: does it even exist? *Nato Review*, 2015. Disponível em: <www.nato.int/docu/review/articles/2015/05/07/hybrid-war-does-it-even-exist/index.html>. Acesso em: 12 maio 2020.

RÁCZ, András. *Russia's hybrid war in Ukraine*: breaking the enemy's ability to resist. Helsinque: Finnish Institute of International Affairs, 2017. Disponível em: <www.fiia.fi/wp-content/uploads/2017/01/fiiareport43.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

ROMANA, Heitor Barras. Da cultura estratégica: uma abordagem sistêmica e interdisciplinar. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/211/173>. Acesso em: 16 jun. 2020.

RÜHLE, Michael. Deterrence: what it can (and cannot) do. *Nato Review*, 2015. Disponível em: <www.nato.int/docu/review/articles/2015/04/20/deterrence-what-it-can-and-cannot-do/index.html>. Acesso em: 22 maio 2020.

SCHELLING, Thomas C. *Arms and influence*. Londres: Yale University Press, 1966.

SCHUBERT, Frank N.; KRAUS, Theresa L. *Tempestade do Deserto*: operações da Guerra do Golfo. Trad. Luis Cesar Fonseca. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

SILVA, Charles Domingues da. Planejamento baseado em capacidades e suas perspectivas para o Exército Brasileiro. *Artigos Estratégicos*, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p. 21-29, jul./dez. 2019. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/ index.php/CEEExArE/article/view/3349/2717>. Acesso em: 14 maio 2020.

SILVA, José Lucas de. Uma metodologia para o planejamento da manobra de crise no nível político-estratégico. *Padeceme*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 19, p. 6-12, fev. 2017. Disponível em: <www.eceme.eb.mil.br/images/docs/PADECEME_v10_n19_Edicao_2017.pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.

SLOAN, Elinor C. *Modern military strategy*: an introduction. Londres: Routledge, 2012.

SOUZA, I. M. Lobo de. O conceito de agressão armada no direito internacional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 33, n. 129, p. 145-156, jan./mar. 1996. Disponível em: <www2.senado.leg.br/ bdsf/bitstream/handle/id/176388/000506405.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 jan. 2020.

STRACHAN, Hew. *Sobre a guerra de Clausewitz*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. (Col. Livros que Mudaram o Mundo).

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.; LOPES, Gills V.; FREITAS, Marco Túlio D. As três tendências da guerra cibernética: novo domínio, arma combinada e arma estratégica. *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 12, n. 3, p. 30-53, 2017.

TERRY, Patrick C. R. The Libya intervention (2011): neither lawful, nor successful. *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, v. 48, n. 2, p. 162-182, jul. 2015. Disponível em: <www.jstor.org/stable/ 24585876?seq=1#metadata_info_tab_contents>. Acesso em: 5 fev. 2020.

UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations*. São Fancisco, CA: UN, 1945. Disponível em: <www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>. Acesso em: 24 dez. 2019.

_____. General Assembly. *Definition of aggression*. A/RES/29/3314. Nova York: UN, 1974. Disponível em: <www.undocs.org/en/A/RES/ 3314(XXIX)>. Acesso em: 25 jan. 2020.

_____. Security Council. *Resolution 1973*. S/RES/1973. Nova York: CSNU, 2011. Disponível em: <www.undocs.org/S/RES/1973%20(2011)>. Acesso em: 4 fev. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. U.S. Air Force. National Air and Space Intelligence Center. *Ballistic and cruise missile threat*. Dayton, OH: DoD, 2013.

_____. Department of Defense. U.S. Space Force. *Spacepower*: doctrine for space forces. Washington, DC: DoD, 2020. Disponível

em: <www. spaceforce.mil/Portals/1/Space%20Capstone%20Publication_10%20Aug%202020.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

VISACRO, Alessandro. *Guerra irregular*: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2009.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics*. Boston, MA: Addison-Wesley, 1979.

WEBER, Jennifer L.; HASSLER, Warren W. American Civil War. *Encyclopædia Britannica*. Disponível em: <www.britannica.com/event/American-Civil-War>. Acesso em: 16 maio 2020.

WILSON, Ward. The bomb didn't beat Japan… Stalin did. *Foreign Policy*, 2013. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2013/05/30/the-bomb-didnt-beat-japan-stalin-did/>. Acesso em: 27 jul. 2020.

WOLK, Herman S. Sixty-five years on: plans and strategy to defeat Japan in World War II. *Air Power History*, v. 57, n. 3, p. 4-13, outono 2010. Disponível em: <www.jstor.org/ stable/26275920>. Acesso em: 23 fev. 2020.

Índice remissivo

ação
  direta, 75, 106, 135
  indireta, 75, 109, 133
aceitabilidade, 164
ações
  estratégicas, 151
  sucessivas, 80
ações militares limitadas, 37, 80, 109
  ofensivas, 39
  restritivas, 38
adequabilidade, 164
aliança, 94
ameaça, 62
  direta, 79
aproximação indireta, 107
área de operações, 138
assistência humanitária, 161
ativação dos comandos operacionais, 66, 154
ato de agressão, 35
avaliação
  da conjuntura, 65, 93
  do poder militar, 97
base industrial de defesa, 162
campanha psicológica, 161
cenário
  do conflito, 72
  prospectivo, 62
centro de gravidade, 101
coalizão, 94
coerção, 32, 34, 79
comando
  de defesa cibernética, 139
  de operações aeroespaciais, 138
  operacional conjunto, 137
compelência, 37
concentração estratégica, 155
configuração de força, 145
conflito, 15, 18
  armado, 25, 41
  armado regular, 42
  prolongado, 81
  violento, 82
controle
  das operações militares, 69
  de danos, 162
defesa civil, 161
deslocamento estratégico, 155
desmobilização militar, 156
diagrama de relações, 95
diplomacia, 33, 158
diretriz
  de planejamento, 66
  ministerial, 66
  presidencial, 66
disponibilidade operacional, 144
dissuasão, 37, 79, 129
embargo econômico, 160
emprego militar, 97
empresa militar privada, 81
equipamento militar, 98
esforço de guerra, 157

estratégia, 52
  da ação independente, 130
  da aliança, 130
  da defensiva, 122
  da dissuasão, 127
  da interdição, 118
  da ofensiva, 117
  da pacificação, 125
  da presença, 126
  da projeção de poder, 125
  da resistência, 123
  do bloqueio, 120
  diplomática, 158
  econômica, 160
  nacional, 54, 74
  militar, 15, 55, 106
  nuclear, 112
  operacional, 55
estrutura militar de defesa, 136
exame de situação estratégico, 68
fase de
  execução, 28
  exploração, 29
  preparação, 27
fatores de força e fraqueza, 100
força
  de paz, 137
  expedicionária, 137
forças morais, 75, 98
gabinete de crise, 57, 86
guerra, 41
  assimétrica, 44
  centrada em redes, 48
  cibernética, 35
  do futuro, 48
  espacial, 49, 114, 138
  híbrida, 43
  irregular, 43
  regular, 42
  simétrica, 44
guerrilha, 43, 81, 110
hipótese de emprego, 63
instrução militar, 99
inteligência estratégica, 92
interoperabilidade, 97
levantamento estratégico de área, 96
liberdade de ação, 27, 76
manobra
  de crise, 25, 87
  estratégica, 116
matriz de ações estratégicas, 84
medidas de exceção, 159
mobilização nacional, 157
multidimensionalidade, 46
nível
  estratégico, 57
  operacional, 57
  político, 57
  tático, 58
opção estratégica militar, 105
operações
  de informação, 47
  de inteligência, 154
ordem de batalha, 143
organização militar, 99
órgãos de segurança pública, 159
PEECFA, 68, 169
persuasão, 32
planejamento baseado em
  capacidades, 145
plano de gerenciamento de crise, 87
poder
  de combate, 107, 145
  relativo de combate, 142
possibilidades, 100
praticabilidade, 164
pressão indireta, 79
princípio
  da economia de forças, 167
  da exploração, 168
  da manobra, 167
  da massa, 167

da ofensiva, 167
da prontidão, 168
da segurança, 168
da simplicidade, 167
da surpresa, 167
da unidade de comando, 167
do moral, 168
do objetivo, 166
princípios de guerra, 166
simulação de combate, 99
construtiva, 99
virtual, 99
viva, 99
SisPECFA, 65
situação
de crise, 24
de paz, 24
tática, 53
teatro
de guerra, 138
de operações, 138
violência, 32, 34
vulnerabilidades, 100
zona
de defesa, 138
do interior, 138